

# Saulius Lukas Kaleda

---

## Natychmiastowe działanie prawa wspólnotowego w nowym państwie członkowskim : zagadnienia międzyczasowe

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/3, 7-55

---

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Saulius Lukas Kaleda\**

## **NATYCHMIASTOWE DZIAŁANIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO W NOWYM PAŃSTWIE CZŁONKOWSKIM: ZAGADNIENIA MIĘDZYCASOWE**

### **1. ZARYS PROBLEMATYKI**

Jedną z podstawowych zasad związanych z przystąpieniem (akcesją) nowych państw do Unii Europejskiej jest zasada pełnego wdrożenia prawa wspólnotowego w momencie akcesji. Oznacza ona, że każde nowe państwo członkowskie powinno zobowiązać się do przejścia całości prawa wspólnotowego już od pierwszego dnia członkostwa w Unii, a odstępstwa od tej zasady stanowią wyjątek wymagający wyraźnego uwzględnienia w Traktacie akcesyjnym<sup>1</sup>. Konsekwencją obowiązku natychmiastowego wdrożenia prawa wspólnotowego jest obowiązek stosowania, od przewidzianego w Traktacie akcesyjnym dnia przystąpienia danego państwa do Unii, bezpośrednio skutecznych wspólnotowych norm prawnych na terytorium nowego państwa członkowskiego lub w stosunku do jego obywateli<sup>2</sup>. Konwencjonalne wyznaczenie dnia ak-

---

\* Saulius Lukas Kaleda – doktorant w Katedrze Prawa Europejskiego, Uniwersytet Jagielloński.

<sup>1</sup> Por. A. Lopian, *Übergangsregime für Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften*, Baden Baden 1994, s. 68. Taką strukturę nadano wszystkim dotychczasowym aktom akcesyjnym: art. 2 wyraża ogólny obowiązek stosowania prawa wspólnotowego w nowych państwach członkowskich, art. 9 (art. 10 w ostatnim Akcie) stanowi *lex specialis* odsyłający do derogacji przejściowych. Strukturę tę potwierdza orzecznictwo; por. wyrok w sprawie 258/81 *Metallurgiki Halyps v. Komisja* [1982] ECR 4261, § 8.

<sup>2</sup> Przepisy poprzednich aktów akcesyjnych dopełniają warunki formalne w stosunku do przedakcesyjnych aktów wtórnych: dzień akcesji jest dniem notyfikacji wcześniejszych aktów w stosunku do nowych państw członkowskich, od tego dnia też są one

cesji jako daty *wejścia w życie* prawa wspólnotowego w nowym państwie członkowskim nie jest jednak wystarczające do określenia czasowego zakresu *stosowania* tego prawa. Sytuacje istniejące oraz rozstrzygane po przystąpieniu do Unii mogą odnosić się do pewnych zdarzeń sprzed daty przystąpienia, a więc stwarzają one kolizję przepisów dawnego prawa krajowego z normami prawa wspólnotowego.

Rozstrzygnięcie powyższej kolizji międzyczasowej powinno być ujęte w prawie wspólnotowym, ponieważ dobrze ugruntowana zasada prawa wspólnotowego nie dopuszcza, by przepisy prawa krajowego decydowały o zakresie (również czasowym) stosowania norm wspólnotowych<sup>3</sup>. Zakres ten może być sprecyzowany przez szczegółowe przepisy intertemporalne w prawie wspólnotowym, a w ich braku – ustalany w drodze wykładni konkretnych norm przez sądy krajowe lub, ostatecznie i wiążąco, przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (dalej – Trybunał).

Wykładnia zakresu czasowego normy zwykle uwzględnia pewne ogólniejsze zasady prawa intertemporalnego<sup>4</sup>. Omawiana w tej pracy

---

postrzegane jako adresaci przedakcesyjnych aktów skierowanych do wszystkich państw członkowskich. Data akcesji jest zarówno dniem notyfikacji tych aktów wobec nowych państw członkowskich, jak i końcem terminu ich implementacji (np. art. 166 i 168 w Akcie akcesyjnym Austrii, Finlandii i Szwecji).

<sup>3</sup> Por. wyrok w sprawie 34/73 *Fratelli Variola* [1973] ECR 981, § 15; tak samo w sytuacji związanej z akcesją Austrii – por. wyrok w sprawie C-140/97 *Rechberger* [1999] ECR I-3499, § 51-52.

<sup>4</sup> Pojęcia prawa intertemporalnego, a więc międzyczasowego, po raz pierwszy użył F. Affolter, *Geschichte des intertemporalen Privatrechts*, Leipzig 1902, przez analogię do prawa międzynarodowego; por. P. Roubier, *Les conflits de lois dans le temps (théorie dite de la non-rétroactivité des lois)*, Paris 1933, s. 4; oraz M. Sośniak, *Konflikty w czasie norm cywilnoprawnych*, „Zeszyty naukowe UJ”, T. XLVIII, Kraków 1962, s. 12-13. *Droit intertemporel* lub *diritto intertemporale* jest dość rzadko używane w francuskiej i włoskiej literaturze, która raczej pisze o kolizji norm w czasie (*les conflits de lois dans le temps*, analogicznie – np. niemieckie *intertemporale Kollisionsrecht* lub angielskie *Intertemporal Conflict of Laws* – nie chodzi tu o zagadnienia międzyczasowe w prawie prywatnym międzynarodowym) czy prawie tranzytoryjnym (*droit transitoire*, *diritto transitorio*, analogicznie – niemieckie *Übergangsrecht*, lub – rzadziej – angielskie *Transitory Law*). Dawne prace w tym zakresie są poświęcone teorii (nie)retroakcji lub teorii praw nabytych. O zagadnieniach terminologicznych, por. P. Roubier, op. cit., t. I, s. 2-4, który sam zmienił terminologię w kolejnym wydaniu swojego klasycznego dzieła: *Les conflits de lois dans le temps (théorie dite de la non-rétroactivité des lois)*, Paris 1933 (cyt. dalej), ale: *Le droit transitoire (conflits de lois dans le temps)*, Paris 1960. W kontekście wspólnotowym, por. T. Heukels, *Intertemporales Gemeinschaftsrecht: Rückwirkung, Sofortwirkung und Rechtsschutz in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften*, Baden Baden 1990. Pojęcie prawa intertemporalnego (międzyczasowego) jest przyjęte również w doktrynie polskiej, np. J. Gwiazdomorski, *Międzyczasowe prawo prywatne*, NP 1962, nr 6 oraz 7, odpowiednio, s. 614-

zasada natychmiastowego lub bezpośredniego działania nowych przepisów w stosunku do sytuacji istniejących w momencie wejścia w życie tych przepisów (*immediate application, application immédiate, sofortige Anwendung* lub *immediate effect, effet immédiat, Sofortwirkung*) jest uznana za podstawową międzyczasową regułę kolizyjną zarówno we współczesnej doktrynie kontynentalnej, w prawie państw członkowskich, jak i w orzecznictwie Trybunału<sup>5</sup>. Wobec tego, rozstrzygnięcie kolizji międzyczasowych związanych z przystąpieniem nowego państwa do Unii w znacznej mierze zależy od ustalenia zakresu działania natychmiastowego normy w stosunku do konkretnych sytuacji. Szczegółowe rozwiązania kolizji międzyczasowych niełatwo poddają się generalizacji, gdyż wymagają one uwzględnienia konkretnych konstelacji faktów oraz charakteru stosowanych norm prawnych, w omawianej problematyce – zarówno wspólnotowych jak i krajowych. Tym niemniej orzecznictwo Trybunału zawiera pewne ogólne wskazówki, zarysowujące czasowy zakres obowiązywania prawa wspólnotowego w nowym państwie członkowskim. Celem poniższej analizy jest wskazanie tych podstawowych zasad i porównanie ich z regułami dominującymi we współczesnej doktrynie prawa intertemporalnego.

## 2. DZIAŁANIE NATYCHMIASTOWE JAKO PODSTAWOWA ZASADA PRAWA INTERTEMPORALNEGO

### 2.1. AKCEPTACJA ZASADY DZIAŁANIA NATYCHMIASTOWEGO W DOKTRYNIE ORAZ W PRAWIE KRAJOWYM

Zasada natychmiastowego działania nowych przepisów jest tworem doktryny międzyczasowego prawa prywatnego z początku dwudziestego wieku, określanej jako „doktryna legalistyczna” lub „kieru-

---

–626 i 736–774; oraz w orzecznictwie, np.: „Przepisy prawa intertemporalnego odnoszą się do sytuacji związanej z następstwem norm w czasie i mają za zadanie określić, jakie prawo stosuje się do stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm prawnych, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych”, wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/88, OTK 1989, s. 30.

<sup>5</sup> W prawie polskim przyjęło się określenie „działanie bezpośrednie” (choć wcześniej używano go przemiennie z „działaniem natychmiastowym”, por. J. Gwiazdomorski, op. cit., s. 625; M. Sośniak, op. cit., s. 126). Powrót do „działania natychmiastowego” w tej pracy wydawał się konieczny ze względu na zwodnicze podobieństwo tego pierwszego terminu do koncepcji „bezpośredniej skuteczności” prawa wspólnotowego (podobnie w literaturze niemieckiej – *Sofortwirkung* zamiast *unmittelbare Wirkung*).

nek realistyczny” w historii prawa intertemporalnego<sup>6</sup>. Doktryna ta powstała z krytyki klasycznych teorii praw nabytych, które mimo licznych prób analizy szczegółowych zagadnień międzyczasowych nie zdołały wypracować wiarygodnych reguł rozstrzygnięcia kolizji czasowych. Przyczyną odrzucenia różnych teorii praw nabytych wydaje się być brak jednolitej terminologii, która byłaby w stanie przekazać skomplikowaną materię intertemporalną, a także – znaczne różnice w postrzeganiu pojęć dotyczących retroakcji i praw nabytych<sup>7</sup>.

Doktryna legalistyczna za swój cel uznała wyznaczenie ścisłych granic w kwestiach intertemporalnych, otwierając pogardzając kazuistycznym podejściem pragmatycznym, stawiającym wyczucie judykatury ponad nieelastyczne reguły formalne<sup>8</sup>. Granice te miały opierać się na nowych założeniach terminologicznych oraz na klasyfikacji elementów stosunku prawnego (sytuacji prawnej)<sup>9</sup>. Przede wszystkim, nowa doktryna rozdzieliła trzy typy działania zmiennych ustaw w czasie: działanie wsteczne ustawy nowej (*effet rétroactif*), działanie natychmiastowe ustawy nowej (*effet immédiat*) oraz działanie dalsze ustawy dawnej (*effet défféré, survie de la loi ancienne*)<sup>10</sup>. Odpowiadały one trzem klasycznie wyróżnianym rodzajom sytuacji faktycznych, do których mogą

---

<sup>6</sup> Por. M. Sośniak, op. cit., s. 126; L. J. Witgenstems, R. Vergauwen, *No time for time: realism, legalism and the logic of situations* [w:] *Temps et droit. Le droit a-t-il pour vocation de durer* (red. F. Ost, M. van Hoecke), Bruxelles 1998, s. 150. Nowe podejście po raz pierwszy zarysował de Vareilles-Soummieres w publikacji w *Revue critique de législation et de jurisprudence* z 1893 r. pt. *Une théorie nouvelle sur la rétroactivité des lois* – jak podaje P. Roubier, op. cit., t. I, s. 364.

<sup>7</sup> P. Roubier podaje, że Struve konstatując upadek (a przynajmniej transformację) tej doktryny, pisał że nie ma czegoś takiego jak „prawo, które nie jest nabyte”, podobnie Regelsberger („jedes Recht est ein erworbenes”, „*Pandekten*” 1893, t. I, s. 440). Sam P. Roubier przywołuje niewłaściwość pojęcia np. „nabytego prawa do nieważności czynności prawnej”, oraz tak podsumowuje swoją krytykę: „le droit acquis n'est plus qu'un pavillon qui couvre toute espèce de marchandises, et, en de débarrassant de cette formule, on ne détruit rien de solide ni de sérieux” (por. P. Roubier, op. cit., t. I, s. 322–324, 330). Zapewne to samo mieli na myśli Pfaff i Hofmann, pisząc: „Nie ludźmy się dłużej. Możemy zasadę ochrony praw nabytych obracać jak chcemy, a nie wydobędziemy z niej nic. Zasada ta stanowi bowiem jedynie pewnego rodzaju hasło (*Schlagwort*). Prawami nabytymi zwiemy bowiem te, które winny podlegać ochronie, a więc *idem per idem*”, por. M. Sośniak, op. cit., s. 79.

<sup>8</sup> P. Roubier postulował stworzenie kompletnego systemu reguł rozstrzygnięcia kolizji norm w czasie (*véritables règles de solution des conflits de lois*), krytykując między innymi pozycję Geny, który odwoływał się do *instinct juridique* oraz *sentiment de l'équité* w sytuacjach intertemporalnych; P. Roubier, op. cit., t. I, s. 55–58 (cyt. Geny, *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif*, Paris 1919, t. II, s. 111).

<sup>9</sup> W opinii P. Roubier, użycie tych pojęć jest sprawą tradycji (*situation juridique* lub *rapport juridique, Rechtsverhältnis*); P. Roubier, op. cit., t. I, s. 371–372.

<sup>10</sup> Por. P. Roubier, op. cit., t. I, s. 4–6.

mieć zastosowanie przepisy prawne: sytuacjom zrealizowanym w przeszłości (*facta praeterita, faits accomplis*), trwającym obecnie (*facta pendencia, situations en cours*) lub przyszłym (*facta futura, faits à venir*)<sup>11</sup>.

Podstawowym założeniem ogólnym doktryny legalistycznej jest ściśle pojęcie retroakcji, wyłączające ze swego zakresu oddziaływanie na sytuacje istniejące w chwili wejścia w życie nowego prawa. Jeżeli nowy przepis obejmuje od chwili swego wejścia w życie *przyszłe elementy istniejących stosunków prawnych* powstałych pod rządami dawnego prawa, stanowi to działanie natychmiastowe a nie wsteczne<sup>12</sup>. W wyniku tego prostego założenia, działanie natychmiastowe mogło zostać uznane za główną zasadę intertemporalną, a retroakcja – za wyjątek dopuszczalny tylko w niezwykle wąskim zakresie. Wskutek ograniczenia pojęcia retroakcji powstała również konieczność sformułowania nowego określenia – dalszego działania ustawy dawnej w stosunku do pewnych istniejących stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnego prawa, dotyczącego przede wszystkim stosunków powstałych na podstawie umów prywatnoprawnych. Oprócz tych założeń ogólnych doktryna stworzyła wyczerpujący zestaw szczegółowych rozstrzygnięć kolizyjnych w dziedzinie prawa prywatnego, które opierały się na strukturyzacji sytuacji prawnej, formalizacji jej elementów, ich różnicowania oraz korespondującej klasyfikacji sytuacji prawnych<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> W czasach współczesnych terminologii tej, wywodzącej się z prawa rzymskiego, po raz pierwszy użył Scheurl w *Beiträge zur Bearbeitung des römischen Rechts*, 1853 (zob. P. Roubier, op. cit., t. I, s. 358–360).

<sup>12</sup> Por. P. Roubier, op. cit., t. I, s. 11 i n. Ściśle pojęcie retroakcji pierwszy skonceptualizował R. Schmid w *Die Herrschaft der Gesetze nach ihren Räumlichen und zeitlichen Grenzen im Gebiete des bürgerlichen und peinlichen Rechts*, Jena 1863 – jak podaje M. Sośniak, op. cit., s. 102.

<sup>13</sup> P. Roubier rozstrzygał konkretne kolizje na podstawie rozróżnienia przesłanek powstania sytuacji prawnych oraz treści sytuacji prawnych, sytuacji trwałych lub realizowanych w *unico momento*, a w stosunku do umów – rozróżnienia (które zresztą się nie przyjęło) *statut légal* (imperatywnych norm działających natychmiast) oraz *statut contrat* (przepisów dyspozycyjnych, podległych dalszemu działaniu ustawy dawnej); P. Roubier, op. cit., t. I, s. 82 i n., t. II., s. 122 i n. Kolejne rozwinięcie w międzyczasowym prawie prywatnym stanowi bardziej pragmatyczna doktryna (*doctrine des qualifications*) postulująca poszukiwanie właściwego łącznika temporalnego dla każdego specyficznego stosunku prawnego, zob. P. Level, *Essai sur les conflits de lois dans le temps (contribution a la théorie générale du droit transitoire)*, Paris 1959. P. Level także rozróżnia sytuacje, których treść zostaje zaktualizowana w momencie ich powstania, P. Level, op. cit., s. 193–233. Podobnie J. Gwiazdomorski, uzależniając stosowanie ustawy nowej do zdarzeń prawnych powstałych pod rządami dawnej ustawy od tego, czy zdarzenie prawne wyznacza bezpośrednio treść stosunku prawnego (np. zawarcie umowy i treść zobowiązania), czy treść ta jest wyznaczona w oderwaniu od zdarzeń prawnych stanowiących przyczynę powstania stosunku prawnego (np. naby-

Ścisłe pojęcie retroakcji, jako wygodne założenie terminologiczne usprawiedliwiające zakaz retroakcji oraz nakaz działania natychmiastowego, jest najważniejszym wkładem doktryny legalistycznej do współczesnej nauki prawa intertemporalnego<sup>14</sup>. Jednakże wychodząc z tego ogólnego założenia, możliwość ustalenia dalszych szczegółowych i wyczerpujących rozwiązań nie jest bynajmniej pewna. Prawnicy mają mocne wyczucie granicy leżącej pomiędzy retroakcją a działaniem natychmiastowym, tym niemniej sformalizowanie tej granicy wydaje się po prostu niemożliwe. Istnienie szarej strefy między dwoma pojęciami jest uzasadniane w drodze argumentacji logicznej, utrzymującej, że rzeczywistość jest nie do opisanego w obiektywnej terminologii teorii prawa. Po pierwsze, koncepcja „sytuacji prawnej” jest określana tautologicznie jako „każda sytuacja, której może być nadana kwalifikacja prawna”, przenosząc nacisk na konkretne przepisy, które tę kwalifikację nadają<sup>15</sup>. Po drugie, różnorodność tak określonych sytuacji prawnych jest nieskończona, co niweczy możliwość ścisłego ich rozgraniczenia. Co więcej, zarówno klasyfikacja sytuacji prawnych, jak i zakres czasowy konkretnych norm zależy od techniki legislacyjnej oraz od przyjętej interpretacji przepisu, i często nie można tego ustalić z góry. Względności interpretacyjne umożliwiają przypisanie danemu przepisowi działania wstecznego lub natychmiastowego, w zależności od punktu widzenia. W rezultacie, jak się wydaje, próba wyznaczenia ścisłej granicy pomiędzy retroakcją a działaniem natychmiastowym rozbija się o „nieprzewycięzalne napięcie między prawem jako mechanizmem odzwierciedlającym rzeczywistość a prawem jako rzeczywistością”<sup>16</sup>. Zresztą postulat apriorycznych rozstrzygnięć sporów międzyczasowych, właściwy doktrynie legalistycznej, wydaje się być podważony przez odtrące-

---

cie własności i powstałe uprawnienia). Działanie natychmiastowe ustawy nowej polega na tym, że przepisy regulujące samodzielnie treść stosunków prawnych (praw podmiotowych) stosować należy od chwili wejścia w życie nowej ustawy do wszelkich istniejących w tej chwili stosunków prawnych ostatniego typu. J. Gwiazdomorski, op. cit., s. 617–618.

<sup>14</sup> W prawie niemieckim – H. Maurer, *Kontinuitätsgewähr und Vertrauensschutz* [w:] Tsensee/Kirchhof *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. III, Heidelberg 1996, § 12; w prawie francuskim – F. Dekeuwer-Défossez, *Les dispositions transitoires dans la législation civil contemporaine*, Paris 1977, s. 14; w prawie polskim – J. Gwiazdomorski, op. cit., s. 614–616; E. Łętowska, *Polityczne aspekty prawa intertemporalnego* [w:] *Państwo, Prawo, Obywatel*, PAN 1989, s. 349–350.

<sup>15</sup> Por. L. J. Witgenstens, R. Vergauwen, op. cit., s. 152. P. Roubier zresztą sam to przyznawał, P. Roubier, op. cit., t. I, s. 378–379.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 151. Por. również rozważania na temat nieostrości pojęć używanych do określenia retroakcji, P. Tuleja, op. cit., s. 158–159.

nie niektórych szczegółowych rozwiązań P. Roubiera zarówno w jego rodzimej doktrynie, jak i orzecznictwie<sup>17</sup>.

Współczesne orzecznictwo dostarcza konkretnych przykładów trudności powstałych podczas ustalania zakresu działania natychmiastowego. Na przykład, w prawie niemieckim klasyczne odgraniczenie działania natychmiastowego – tradycyjnie określanego jako *quasi-retroakcja* lub *retrospekcja* (*unechte, retrospektive Rückwirkung*)<sup>18</sup> – od retroakcji w sensie właściwym polega na kryterium oddziaływania nowych przepisów na „ustalone sytuacje”<sup>19</sup>. Tymczasem kryterium to zostało uznane za niewystarczająco wyraźne w kontekście zmian opodatkowania. Po pierwsze, założenie przyjęte przez Federalny Trybunał Konstytucyjny, że sytuacja podatnika nie jest ustalona aż do końca okresu opodatkowania (momentu powstania obowiązku płatności), a więc zmiana opodatkowania w przeciągu okresu nie jest retroaktywna<sup>20</sup>, spotkało się ze sprzeciwem ze strony teoretycznej oraz spowodo-

<sup>17</sup> Por. wstęp prof. M. Goberta do F. Dekeuwer-Défossez, op. cit., s. i–iii.

<sup>18</sup> Pojęcie, wówczas – *uneigentliche Rückwirkung* – pochodzi z wdrożenia BGB w r. 1900, który przyjął zasadę dalszego działania dawnego prawa jako rozwiązanie zasadnicze; Habicht, *Die Einwirkung des Bürgerlichen Gesetzbuchs auf zuvor entstandene Rechtsverhältnisse*, Jena 1900; takie rozwiązanie zasadnicze zostało również przyjęte we wpływowej doktrynie F. Affoltera, opracowanej [w:] *System des deutschen bürgerlichen Übergangsrechts*, Leipzig 1903, – analizowane w P. Roubier, op. cit., s. 231–232, 365. Pojęcie *Sofortwirkung* również nie jest obce terminologii niemieckiej. Rozgraniczenie retroakcji i retrospekcji nie charakteryzuje wyłącznie niemieckiego systemu, F. Lamoureux twierdzi wręcz, że jest to „klasyczne rozróżnienie istniejące we wszystkich systemach prawnych”; F. Lamoureux, *The Retroactivity of Community Acts in the Case Law of the Court of Justice*, CMLRev, 1983, nr 20, s. 271. Sam Trybunał nigdy jednak nie przyjął powyższej terminologii, mimo że została ona rozważona w toku wcześniejszych postępowań, np. w opinii rzecznika generalnego w sprawie 1/73 *Westzucker* [1973] ECR 733, na s. 739. Różnica między retroaktywnością a retrospektywnością (działaniem natychmiastowym) ustawy jest mocno ugruntowana i w prawie polskim. Retrospektywność oznacza działanie przepisu, „gdy sytuacja adresata zostaje zmodyfikowana, ale skutki nie dotyczą przeszłości”, por. wyrok w sprawie K 13/99, OTK 1999, s. 778. Por. również L. Garlicki, *Orzecznictwo TK w 1999 roku*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 7–8, s. 124–125; P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy prawa intertemporalnego w orzecznictwie TK*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997, nr 1, s. 157.

<sup>19</sup> *Abgeschlossene, abgewickelte Tatbestände und Sachverhalte*, w opozycji do *gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Tatbestände und Sachverhalte*; por. H. Maurer, op. cit., § 11–13.

<sup>20</sup> Wyrok z 14.5.1986 r. w sprawie 2 BvL 2/83 (BVerfGE 72, 200; NJW 1987, 29, s. 1749–1758); potwierdzone w późniejszym orzecznictwie, np. wyrok z 3.12.1997 w sprawie 2 BvR 882/97 (BVerfGE 97, 67), § 22. Podobną dyskusję dotyczącą ustawy francuskiej z 4.12.1925 r. podaje P. Roubier we wstępie swojego klasycznego dzieła, uznając ją za jedynie *une maladresse politique*, a nie przykład retroakcji; P. Roubier, op. cit., t. I, s. v–vii. Analogiczne wątpliwości w orzecznictwie polskiego TK zostały potraktowane pragmatycznie, bez rozgraniczenia retroakcji i retrospekcji, patrz przypis 29, *infra*.



wało żywą debatę naukową<sup>21</sup>. Druga trudność dotyczyła ustalenia, czy można przypisać działanie wsteczne nowemu przepisowi nawiązującemu do pewnych faktów przeszłych, np. nowej normie uzależniającej zastosowanie przepisów o uniknięciu podwójnego opodatkowania od daty, w której podatnik przeniósł swoje miejsce zamieszkania za granicę, zainwestował kapitał lub nabył majątek. W próbie generalizacji oczywistego zresztą rozstrzygnięcia, niemiecki FTK wprowadził zasadniczo nowe rozgraniczenie retroakcji i retrospekcji, bazujące na rozdzieleniu czasowego oraz materialnego zakresu prawa. Retroakcja, pojęcie dotyczące zakresu czasowego, ma oznaczać cofanie skutków ustawy w czasie (*Rückbewirkung von Rechtsfolgen*, „echte” *Rückwirkung*). Tymczasem nawiązanie do faktów przeszłych w hipotezie przepisu odnosi się do zakresu materialnego i stanowi jedynie retrospekcję (*tatbestandliche Rückanknüpfung*, „unechte” *Rückwirkung*)<sup>22</sup>. Argumentacji tej zarzucono, że nie trzyma się logiki prawniczej, ponieważ nie sposób obiektywnie oddzielić zakresu czasowego ustawy od jej zakresu materialnego, chyba że formalnie – na podstawie arbitralnej konstrukcji legislacyjnej, która nie powinna wywierać wpływu na ustalenie zgodności ustawy z konstytucją<sup>23</sup>. Jednakże FTK utrzymał i poprzednie kryterium dotyczące sytuacji ustalonych, elastycznie stosując nową terminologię w połączeniu z dawną<sup>24</sup>. Swoją drogą, taka elastyczność w połączeniu z mnożącymi się wątpliwościami terminologicznymi wywołała zarzuty kazuistyczności i słabej przewidywalności międzyczasowego orzecznictwa FTK<sup>25</sup>. W nowszych orzeczeniach trybunał niemiecki zdaje się porzucić próby przeniesienia dyskusji akademickich w sferę praktyki, przyjmując lakoniczne i pragmatyczne podejście do zagadnień intertemporalnych i korzysta-

<sup>21</sup> Użycie formuły „ustalonych sytuacji” w kontekście zmian opodatkowania określone zostało jako nad wyraz arbitralne, nieprzewidywalne oraz osłabiające ochronę osób prywatnych przed zmianami retroaktywnymi; H. Hahn, *Zur Rückwirkung im Steuerrecht (Zugleich eine Kritik am Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1986)*, Institut Finanzen und Steuern Nr. 269, Bonn 1987. Inaczej – J. Fiedler, *Neuorientierung der Verfassungsrechtsprechung zum Rückwirkungsverbot und zum Vertrauensschutz*, NJW 1988, 27, s. 1624–1631.

<sup>22</sup> Wyrok z 14.5.1986 r. w sprawie 2 BvL 2/83 (BVerfGE 72,200; NJW 1987, 29, s. 1749–1758), § 134–136; potwierdzone w późniejszym orzecznictwie, np. wyrok z 3.12.1997 r. w sprawie 2 BvR 882/97 (BVerfGE 97, 67), § 35–36.

<sup>23</sup> Por. H. Hahn, op. cit., s. 17–29.

<sup>24</sup> Por. wyrok z 3.12.1997 r. w sprawie 2 BvR 882/97 (BVerfGE 97, 67), § 40; wyrok z 29.10.1999 r. w sprawie 1 BvR 1996/97, § 8.

<sup>25</sup> Por. H. Maurer, op. cit., § 13–14, 52; J. Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht: Entstehung u. Entwicklung im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft*, Baden Baden 1988, s. 1084.

jąc z ewentualnej możliwości rozstrzygnięcia sprawy bez uciekania się do oddzielenia retroakcji od retrospekcji<sup>26</sup>.

Podobne wątpliwości i debatę teoretyczną można napotkać w orzecznictwie belgijskiego Sądu Kasacyjnego dotyczącym zmian w sferze ubezpieczeń społecznych. W jednej ze spraw powód, bezrobotny od roku 1979, stracił zasiłek wskutek drastycznych zmian legislacyjnych w roku 1991, gdyż nie był w stanie wykazać (*sic!*) „szczególnego i nieustannego wysiłku znalezienia pracy” w okresie poprzedzającym wprowadzenie nowych przepisów. Sąd Kasacyjny uznał, że zmiany te nie były retroaktywne, a jedynie o działaniu natychmiastowym wobec przyszłych skutków dawnych sytuacji. Krytyka orzeczenia zmierzała do wykazania, że w konsekwencji takiego arbitralnego ujęcia „każda norma może być jedynie normą oddziałującą na przyszłe skutki sytuacji już istniejących, a więc żadna norma nie jest w stanie być retroaktywną ...wybór [pomiędzy określeniem czy norma działa wstecznie czy zaledwie natychmiast] jest subiektywny i w znacznej mierze zależy od uznania judykatury”<sup>27</sup>.

Polski Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stosuje zasadę działania natychmiastowego, nie uciekając jednak zwykle do szerszych argumentacji. Dotychczasowe kontrowersje dotyczyły przeważnie zdefiniowania przesłanek w konkretnej normie, np. zdefiniowania zdarzenia prawnego przy samowoli budowlanej na podstawie prawa budowlanego: jako rozpoczęcia budowy bez zezwolenia, wybudowania obiektu, momentu legalizacji budowy czy likwidacji skutków samowoli. Odmienne niż wnioskodawcy, Rzecznik Praw Obywatelskich i Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, TK uznał za nieretroaktywny przepis nakazujący stosowanie nowego prawa budowlanego do budów wszczętych przed wejściem w życie ustawy<sup>28</sup>. W innej problematycznej sytuacji, dotyczącej zmian stawek podatkowych wprowadzonych po rozpoczęciu się okresu opodatkowania, TK podjął ostrożne i zaaprobowane w literaturze stanowisko, formułując zasadę zakazu zmian prawa podatkowego w zakresie podatków pobieranych w skali rocznej w toku roku podatkowego<sup>29</sup>. Przy czym, podejmując stanowisko odmienne od

---

<sup>26</sup> Decydując, np. że przepis jest zgodny z Konstytucją, nawet jeżeli byłby retroaktywny w sensie właściwym, por. wyrok z 3.12.1997 r. w sprawie 2 BvR 882/97 (BVerfGE 97, 67), § 44, 62.

<sup>27</sup> Por. L. J. Witgenstens, R. Vergauwen, op. cit., s. 151–158. Chodzi o wyrok S.96.0100.N, *Bulletin des Arrêts de la Cour de Cassation* 1997, s. 205–211.

<sup>28</sup> Por. wyrok w sprawie K 9/95, OTK 1996.

<sup>29</sup> Por. wyroki w sprawach K 13/93, OTK 1994 oraz K 1/95, OTK 1995. W tej ostatniej sprawie chodziło o przepis ustalający wyższe stawki podatkowe od dochodu osób fizycznych na rok 1995, zawarty w ustawie, która weszła w życie 1.1.1995 r.,

alternatyw proponowanych przez wszystkich uczestników postępowania, TK wyszczególnił powyższą zasadę zarówno z zakazu regulacji prawnych z mocą wsteczną, jak i z obowiązku wprowadzania *vacatio legis* wobec ustaw o natychmiastowym działaniu. Dalsza konkluzja, że *obydwie* te zasady zostały naruszone, i to przy wyraźnym pogorszeniu sytuacji podatników, pozwoliła ominąć debatę teoretyczną, czy podobne zmiany opodatkowania stanowią regulację retroaktywną w sensie właściwym. Intertemporalne orzecznictwo TK wydaje się być rzadko krytykowane, chociaż w literaturze podnoszono, że charakterystyczną cechą tego orzecznictwa jest kazuistyczność i nieprzewidywalność, usprawiedliwiona zresztą przez różnorodność problematyki z którą styka się TK<sup>30</sup>.

Generalnie można stwierdzić, że współczesna jurysprudencja, uznając wprawdzie zasadę natychmiastowego działania nowych przepisów w stosunku do nadal istniejących sytuacji powstałych przed ich wdrożeniem, nie kładzie nacisku na ścisłe odgraniczenie działania natychmiastowego od retroakcji. Ciężar argumentacji leży raczej w ustaleniu ograniczeń stawianych dla każdej nowej ustawy, bez względu na to czy działa ona wstecz czy za ledwie natychmiast, przez zasadę pewności prawa, zasadę zaufania lub ochronę praw nabytych<sup>31</sup>. Większa uwaga jest również zwrócona na proceduralne aspekty legislacji – obowiązek stosowania *vacatio legis* oraz przepisów przejściowych<sup>32</sup>.

---

a ukazała się w Dzienniku Ustaw z 20.1.1995 r. Por. głosę do omawianego wyroku, R. Mastalski, PiP 1995, nr 7, s. 91.

<sup>30</sup> W opinii polskiego TK, „ocena konstytucyjności przepisów międzyczasowych z punktu widzenia zasady zaufania i ochrony praw nabytych musi być dokonywana *in concreto* z uwzględnieniem całej specyfiki regulowanej w danym przypadku materii”, por. wyrok w sprawie P 9/92, OTK 1994, s. 229; także P. Tuleja, op. cit., s. 154, 158–159 oraz 173.

<sup>31</sup> Wyszczególnianie powyższych zasad z konstytucyjnego przepisu państwa prawnego jest charakterystyczne dla prawa niemieckiego oraz polskiego (*Rechtsstaat – Kontinuitätsgewähr – Vertrauensschutzprinzip* lub klauzula państwa prawnego – zasady przyzwoitej legislacji – zasada zaufania – nakaz ochrony praw nabytych), tym niemniej zasady te stanowią podstawę wszystkich europejskich systemów prawnych, por. J. Schwarze, op. cit., s. 849–910; w prawie niemieckim – H. Maurer, op. cit., s. 13 i n.; w prawie polskim – P. Tuleja, op. cit., s. 150–151; J. Łętowski, *Zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a administracją* [w:] *Państwo, Prawo, Obywatel*, PAN 1989, s. 556–566; L. Garlicki, *Orzecznictwo TK w 1999 roku*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 7–8, s. 123–125. Także orzecznictwo TK – np. K 9/92, OTK 1993, s. 69; K 14/92, OTK 1993, s. 328. Podobną rolę jak zasada zaufania w prawie polskim odgrywa zasada ochrony praw nabytych oraz ekspektatyw „maksymalnie ukształtowanych”, L. Garlicki, op. cit., s. 125; P. Tuleja, op. cit., s. 152–153; K. Działocha, *Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie polskiego TK* [w:] *Prawa człowieka, geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 17.

<sup>32</sup> Por. H. Maurer, op. cit., s. 54; F. Dekeuwer-Défossez, op. cit., s. 207. Znaczenie przepisów przejściowych (*les lois de transition* w opozycji do *les lois de conflit*) podnosi także P. Roubier, op. cit., t. I, s. 33–36.

## 2.2. AKCEPTACJA ZASADY DZIAŁANIA NATYCHMIASTOWEGO W ORZECZNICTWIE WSPÓLNOTOWYM

W zasadzie analogiczny rozwój problematyki można zauważyć w orzecznictwie Trybunału. Już we wczesnym orzecznictwie Trybunał zaakceptował wąskie pojęcie retroakcji oraz nadał zasadzie działania natychmiastowego charakter ogólnej zasady intertemporalnej, adaptując klasyczną formułę doktryny legalistycznej: „nowe przepisy mają natychmiastowe zastosowanie do przyszłych skutków sytuacji, które powstały na podstawie dawnych przepisów”<sup>33</sup>. Zastosowanie do „przyszłych skutków” oznacza działanie jedynie *ex nunc* – np. w cytowanej sprawie dotyczącej pracownika instytucji Wspólnoty, zastosowanie nowych przepisów do pozostałego okresu kadencji, mimo że skracające ten okres w porównaniu do przepisów obowiązujących w momencie zajęcia stanowiska, nie było uznane za retroaktywne<sup>34</sup>.

W wielu sprawach Trybunał rozważał czy dany przepis charakteryzuje się działaniem wstecznym we właściwym tego słowa znaczeniu, czy zaledwie działaniem natychmiastowym, w zasadzie przyjmując kryterium „ustalonych sytuacji”<sup>35</sup>. Orzecznictwo wskazuje że sprecyzowanie tego kryterium nie jest łatwe i zależy od kontekstu danej sprawy oraz charakteru stosowanego przepisu: np. uprawnienie do subwencji wspólnotowej uzależnionej od dokonania pewnej transakcji może być uznane za ustalone w momencie przedłożenia aplikacji<sup>36</sup> lub dopiero w momencie definitywnego dokonania transakcji<sup>37</sup>. Szczególnie uwzględniana jest konieczność zapewnienia efektywności nowych regulacji: więc

<sup>33</sup> Por. wyrok w sprawie 270/84 *Licata v. Economic and Social Committee* [1986] ECR 2305, § 31. Także, wyroki w sprawach 44/65 *Hessische Knappschaft v. Singer* [1965] *English Special Edition* s. 965, na s. 971; 68/69 *Bundesknappschaft v. Brock* [1970] ECR 171, § 7; 1/73 *Westzucker* [1973] ECR 723, § 5.

<sup>34</sup> Por. wyrok w sprawie 270/84 *Licata v. Economic and Social Committee* [1986] ECR 2305, § 31 (trudno jednak wyobrazić sobie, co miałyby oznaczać działanie *ex tunc* w tym kontekście). Wyrok Trybunału opiera się na klasycznej formule – *effets futurs des situations nées sous l'empire de la loi ancienne*, por. P. Roubier, op. cit., t. I, s. 364.

<sup>35</sup> Por. opinię rzecznika generalnego Roemera w sprawach 42 i 49/59 *SNUPAT v. Wysoka Władza* [1961] *English Special Edition*, s. 53; wyroki w sprawach 1/73 *Westzucker* [1973] ECR 733; 78/74 *Deuka* [1975] ECR 421, § 14; 74/74 *CNTA v. Komisja* [1975] ECR 533, § 30–32 oraz 42; 84/78 *Tomadini* [1979] ECR 1801; 112/80 *Dürbeck* [1981] ECR 1095. Także J. Schwarze, op. cit., s. 1085.

<sup>36</sup> Por. wyrok w sprawie 106/63 *Töpfer* [1965] *English Special Edition* s. 428 (wstrzymanie importu), wyroki w sprawach 84/78 *Tomadini* [1979] ECR 1801, oraz 78/74 *Deuka* [1975] ECR 421, § 14 (redukcja kompensat monetarnych).

<sup>37</sup> Por. wyrok w sprawie 74/74 *CNTA v. Komisja* [1975] ECR 533, § 30 i 42 (redukcja kompensat monetarnych); wyrok w połączonych sprawach 44 do 51/77 *Union Malt*



np. rozporządzenie, zobowiązujące właściciela nowo wybudowanego statku w transporcie śródlądowym do uiszczenia opłaty, nie zostało uznane za retroaktywne w stosunku do umów zawartych przed wejściem w życie przepisów, lecz jeszcze nie wykonanych<sup>38</sup>.

Jednakże z prawdziwymi trudnościami interpretacji Trybunał zetknął się w kontekście zmian kwot produkcji stali podczas trwania okresu, do którego dane kwoty miały zastosowanie. W stosunku do tych zmian Trybunał ustalił, że „nie miały one skutku retroaktywnego w sensie właściwym, ponieważ producenci byli w stanie dostosować zakres produkcji ...i tak uniknąć naruszenia kwoty”, lecz sprawdzając legalność zmian zastosował formułę używaną wobec zmian retroaktywnych<sup>39</sup>. Tego typu trudności są charakterystyczne dla zmian legislacyjnych podjętych podczas trwania okresu kwalifikującego do płatności, który rozpoczął się pod rządami dawnej regulacji. Podobne trudności interpretacyjne wynikły podczas redukcji kompensacji monetarnych<sup>40</sup> oraz wspólnotowej pomocy w sektorze rolniczym<sup>41</sup> w środku okresu kwalifikującego do kompensaty. Ocena takich zmian legislacyjnych jako działania wstecznego czy natychmiastowego nie polega na założeniach formalnych, lecz na kazuistycznym wyważeniu interesu ogólnego i interesu indywidualnego. Nawet tak ogólne kryteria jak przewidywalność zmian i możliwości adaptacyjne nie są absolutne. Z jed-

---

*and others v. Komisja* [1978] ECR 57 (redukcja pomocy w sektorze rolniczym); wyrok w sprawie 112/80 *Dürbeck* [1981] ECR 1095 (wstrzymanie importu).

<sup>38</sup> Por. wyrok w połączonych sprawach C-13/92 do 16/92 *Driessen en Zonen and Others v. Minister van Verkeer en Waterstaat* [1993] ECR I-4751, § 27–28 oraz 36–38.

<sup>39</sup> Przytoczona formuła brzmiała – „mimo że ogólnie zasada pewności prawa zabrania działania aktu wspólnotowego *przed momentem jego publikacji*, taka możliwość jest wyjątkowo dopuszczalna, gdy wymaga tego cel przepisu, i jeżeli ochrona zaufania została należycie uwzględniona”; por. wyrok w sprawie 258/80 *RUMI v. Komisja* [1982] ECR 487, § 10–11 (podkr. moje). Także wyroki w analogicznych sprawach 276/80 *Ferriera Padana v. Komisja* [1982] ECR 517; oraz 235/82 *Ferriere San Carlo v. Komisja* [1983] ECR 3949. Por. T. Heukels, *Die Rückwirkungsjudikatur des EuGH: Grundlagen und Tendenzen, Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes* nr 256, Saarbrücken 1992, s. 14–15; E. Sharpston, *Legitimate Expectations and Economic Reality*, ELRev. 1990, nr 15, s. 103–160.

<sup>40</sup> Odmiennie niż rzecznik generalny, Trybunał orzekł w sprawie 7/76 *IRCA* [1976] ECR 1213. W sprawie *Decker* Trybunał nie ustalił retroakcji, dalej przytaczając, że kwestionowany przepis miał zastosowanie do okresu sprzed jego proklamacji; por. wyrok w sprawie 99/78 *Decker* [1979] ECR 101.

<sup>41</sup> Zmiana zakresu pomocy wspólnotowej dla składowania masła nie była uznana za retroaktywną, mimo że odnosiła się również do masła składowanego na podstawie wcześniej zawartych umów nie uwzględniających takiej zmiany – wskutek czego redukcja spotkała się z ostrym sprzeciwem irlandzkich producentów; por. wyrok w sprawie 92/77 *An Bord Bainne Co-Operative v. Minister for Agriculture* [1978] ECR 497, § 25–27.

nej strony, Trybunał ustalił, że niemożliwa do przewidzenia zmiana kwot produkcji jest nieretroaktywna, o ile przedsiębiorstwa były w ogóle w stanie przystosować się do niej i tak uniknąć kar<sup>42</sup>, a z drugiej strony – że redukcja pomocy, mimo że przewidywalna, była retroaktywna, gdyż została przyjęta już po podjęciu odpowiednich decyzji inwestycyjnych przez przedsiębiorstwa<sup>43</sup>.

W większości późniejszych spraw Trybunał rzadko podejmował się ustalenia, czy nowy przepis jest retroaktywny, chyba że działanie wsteczne wyraźnie wynikało z konstrukcji przepisu<sup>44</sup>. Zresztą ustalenie takie jest niekonieczne, gdyż zarówno retroakcja jak i działanie natychmiastowe podlegają podobnym kryteriom legalności. Ograniczenie zakresu każdego nowego przepisu w prawie wspólnotowym wyznacza zasada zaufania (*legitimate expectations*, *Vertrauensschutzprinzip*, *protection de la confiance légitime*)<sup>45</sup>. Teoretycznie zmiana retroaktywna, inaczej niż działanie natychmiastowe, wymaga dodatkowego uzasadnienia – szczególnego celu przepisu<sup>46</sup>. Różnica standardów jest jednak znikoma, a przynajmniej niewyraźna<sup>47</sup>. Inną sprawą jest to, że Trybunał rzadko ucieka się do generalizacji rozstrzygnięć, zwykle używając lakonicznych stwierdzeń i orzekając *per casu ad casum*. Takie

---

<sup>42</sup> Por. wyrok w sprawie 258/80 *RUMI v. Komisja* [1982] ECR 487, § 10–11.

<sup>43</sup> Por. wyroki w sprawach C–368/89 *Crispoltoni v. Fattoria Autonoma Tabacchi di Cittá di Castello* [1991] ECR I–3695 oraz C–133/93 *Crispoltoni and Others* [1994] ECR I–4863.

<sup>44</sup> Por. T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford 1999, s. 180.

<sup>45</sup> Jedno z pierwszych orzeczeń, w których działanie natychmiastowe zostało uznane za sprzeczne z zasadą zaufania, było przyjęte w sprawie 74/74 *CNTA v. Komisja* [1975] ECR 533, § 30–32 i 42. Pierwsze angielskie tłumaczenie terminu brzmiało „the protection of legitimate confidence”, wyrok w sprawie 81/72 *Komisja v. Rada* [1973] ECR 575, § 13. Zmianę angielskiej terminologii („protection of confidence” na „legitimate expectations”) wyjaśnia rzecznik generalny Warner w swojej opinii w sprawie 4/75 *Einfuhr und Vorratsstelle Getreide v. Mackprang* [1975] ECR 607, na s. 622. Pochodzenie zasady jest powszechnie związane z niemieckim *Vertrauensschutzprinzip*, T. Tridimas, op. cit., s. 15; H. Maurer, op. cit., s. 12; T.C. Hartley, *The Foundations of Community Law*, Oxford 1998, s. 142; J. Usher, *General Principles of EC Law*, London 1998, s. 54; K.-D. Borchardt, *Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Kehl-Strasbourg-Arlington 1988; G. Nolte, *General Principles of German and European Administrative Law – A Comparison in Historical Perspective*, MLR 1994, nr 57, s. 191–204. Trybunał rzadko odwołuje się do zasady ochrony praw nabytych.

<sup>46</sup> Retroakcja jest dopuszczalna przy spełnieniu dwu kumulatywnych przesłanek – (1) jeżeli cel przepisu nie może być osiągnięty inaczej, oraz (2) nie dochodzi do naruszenia zasady zaufania (por. wyrok w sprawie 98/78 *Racke* [1979] ECR 69, § 20). Niepełnienie jednej przesłanki wystarcza do uznania nieważności przepisu, por. wyrok w sprawie C–368/89 *Crispoltoni* [1991] ECR I–3695.

<sup>47</sup> Por. T. Tridimas, op. cit., s. 180.

ostrożne podejście jest usprawiedliwiane przez różnorodność materii z jaką ma do czynienia Trybunał oraz unikanie niepewnych ogólniejszych rozwiązań, które mogłyby się okazać niewłaściwe w przyszłych sprawach<sup>48</sup>. Tym niemniej w niektórych orzeczeniach Trybunał nadal odwołuje się do granicy pomiędzy retroaktywnością a działaniem natychmiastowym oraz do kryterium ustalonych sytuacji<sup>49</sup>.

Specyfika międzyczasowych kolizji związanych z przystąpieniem do Unii przywraca znaczenie kryteriów formalnych. Po pierwsze, wsteczne działanie prawa wspólnotowego w nowym państwie członkowskim, obejmujące okres sprzed przystąpienia do Unii, jest nie wyjątkowe, ale wręcz niedopuszczalne w braku wyraźnych ustaleń w Traktacie akcesyjnym – zarówno z mocy prawa wspólnotowego, jak i ogólniej, prawa traktatów międzynarodowych<sup>50</sup>. Po drugie, Trybunał nie posiada kompetencji do rozstrzygania spraw dotyczących sytuacji sprzed przystąpienia danego państwa do Unii, a więc sytuacji leżących poza zakresem czasowym prawa wspólnotowego – odpowiednio, każde podjęcie kompetencji przez Trybunał wymaga ścisłego ustalenia tego zakresu<sup>51</sup>. Po trzecie, odwołanie się do zasady zaufania do prawa (wspólnotowego) jako kryterium ograniczającego retroakcję jest niemożliwe w sprawie dotyczącej zdarzeń sprzed akcesji, gdyż wówczas prawo wspólnotowe nie miało zastosowania w nowym państwie członkowskim i z tej prostej przyczyny nie mogło stworzyć uprawnień ani ukształtować ekspektyw<sup>52</sup>. Wobec tego, przeprowadzenie ścisłej granicy pomiędzy działaniem wstecznym a natychmiastowym stanowi logiczne założenie, konieczne dla rozstrzygnięcia każdego sporu odnoszącego się do intertemporalnej sytuacji związanej z akcesją.

---

<sup>48</sup> Por. K. Lenaerts, *Form and Substance of the Preliminary Rulings Procedure* [w:] *Institutional Dynamics of European Integration, Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Martinus Nijhoff Publishers 1994, Vol. II, s. 363, 379.

<sup>49</sup> Por. wyrok w sprawie C-60/98 *Butterfly Music v. CEMED* [1999] ECR I-3939, § 24.

<sup>50</sup> Zakaz retroakcji w braku wyraźnych odmiennych ustaleń w traktacie jest ujęty w art. 28 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Por. także wyrok z 11.1.2001 r. w sprawie C-464/98 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Stefan*, jeszcze niepublikowany, § 21-22.

<sup>51</sup> Por. wyrok w sprawie C-321/97 *Andersson* [1999] ECR I-3551, § 31.

<sup>52</sup> Por. S. Pescatore, *Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire* [w:] *Rapports du 12e congrès de la Fédération internationale pour le droit européen*, Paris 1986, Vol. 1, s. 35. Także orzecznictwo, np. wyrok w sprawie C-177/90 *Kühn v. Landwirtschaftskammer Weser-Ems* [1992] ECR I-35, § 14. Oczywiście, w takiej sytuacji pozostaje możliwe odwołanie się do ogólniejszej zasady pewności prawa lub do ochrony praw nabytych na podstawie prawa krajowego.

### 3. NATYCHMIASTOWE DZIAŁANIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO W SYTUACJACH ZWIĄZANYCH Z PRZYSTĄPIENIEM DO UNII

#### 3.1. USTALANIE ZAKRESU DZIAŁANIA NATYCHMIASTOWEGO

Formalna granica zaznaczająca początek wdrożenia prawa wspólnotowego w nowym państwie członkowskim przebiega, w braku odmiennych ustaleń w Traktacie akcesyjnym, w dniu wejścia w życie tego Traktatu, a więc w dniu przystąpienia do Unii. Jednakże wejście w życie Traktatu w świetle prawa międzynarodowego nie jest równoznaczne z obowiązkiem stosowania odpowiednich przepisów w świetle prawa wspólnotowego, gdzie normy nakładające obowiązki na osoby prywatne nie mogą być przecież stosowane przed datą faktycznego ukazania się Dziennika Urzędowego Wspólnot w języku danego państwa członkowskiego<sup>53</sup>.

Data przystąpienia do Unii stanowi zaledwie pierwszą wskazówkę przy ustalaniu zakresu czasowego przepisów wspólnotowych. Działanie natychmiastowe polega na stosowaniu nowych przepisów nie tylko do sytuacji, które powstały po akcesji, ale również do przyszłych elementów sytuacji, które powstały przed akcesją, lecz jeszcze nie były ustalone w momencie akcesji<sup>54</sup>. Interpretacja zakresu czasowego powinna więc zmierzać do wyjaśnienia, czy konkretna sytuacja nadal istniała oraz nie była jeszcze ustalona w momencie akcesji<sup>55</sup>. Istniejąca sytuacja może oznaczać trwający stan faktyczny, na podstawie którego powstaje stosunek prawny lub sam trwający stosunek prawny. W pierwszym wypadku, zakres działania natychmiastowego polega na ustaleniu, w którym momencie pewien trwający stan faktyczny daje podstawę do stosowania danego przepisu, a więc znalezieniu dokładnego „punktu w czasie”, który stanowi „temporalną przesłankę” lub „kryterium” stosowania normy<sup>56</sup>. Przesłanka taka musi być spełniona po akcesji i nie może odnosić się do okresu sprzed akcesji, co wyraża regułę, że

---

<sup>53</sup> To, że specjalne wydanie Dziennika Urzędowego w języku fińskim było dostępne dopiero kilka miesięcy po akcesji Finlandii, zostało uznane za przesłankę uniewinnienia w kilku sprawach karnych dotyczących naruszenia norm celnych, por. N. Jääskinen, *The Application of Community Law in Finland: 1995–1998*, CMLRev. 1999, nr 36, s. 419.

<sup>54</sup> Por. np. wyrok w sprawie C-122/96 *Saldanha* [1997] ECR I-5325, § 14.

<sup>55</sup> Por. np. opinię rzecznika generalnego Cosmas w sprawie C-321/97 *Andersson* [1999] ECR I-3551, § 55–61.

<sup>56</sup> Por. wyrok w połączonych sprawach C-140/90, C-141/90, C-278/91 oraz C-279/91 *Suffritti and Others v. INPS* [1992] ECR I-6337, § 10; wyrok w sprawie



działanie natychmiastowe nie może obejmować zdarzeń przeszłych – chociaż może ona nawiązywać do pewnych faktów, które miały miejsce przed akcesją. W drugim wypadku, trudność polega na ustaleniu, czy stosunek prawny, do którego ma zastosowanie dany przepis prawny, nadal istnieje, czy też definitywnie wygasł jeszcze przed akcesją. Ewidentnie, ustalanie zakresu czasowego na podstawie przesłanek lub skutków nie jest podziałem rygorystycznym, a jedynie pewnym podejściem interpretacyjnym.

Trudność wykładni przesłanek temporalnych jest często konsekwencją wątpliwości, czy sytuacja, która powstała na podstawie przesłanek odnoszących się do okresu sprzed przystąpienia do Unii, może być uznana za istniejącą *w świetle prawa wspólnotowego*: np. czy praca podjęta przed akcesją może być (od momentu akcesji) uważana za podjętą w kontekście swobodnego przepływu pracowników, czy praca w okresie przed przystąpieniem do Unii może stanowić podstawę uprawnienia do pozostania w danym państwie członkowskim już po przystąpieniu, czy wspólnotowa koordynacja ubezpieczeń społecznych dotyczy osoby, która nabyła prawo do świadczeń przed akcesją i na podstawie okresów lub zdarzeń przedakcesyjnych, czy powinny być uznane kwalifikacje nabyte przed przystąpieniem danego państwa, czy różnica świadczeń emerytalnych wynikająca z dyskryminacji na podstawie płci, która miała miejsce przed akcesją, podpada pod zakres czasowy prawa wspólnotowego? Niżej omawiane rozstrzygnięcie tych zagadnień, polega na ustaleniu, w jakim stopniu przesłanki w prawie wspólnotowym mogą *nawiązywać do faktów odnoszących się do okresu sprzed akcesji*.

Trudność uznania, czy stosunek prawny nadal istnieje, uwidacznia się wyraźnie na przykładzie stosowania wspólnotowego zakazu dyskryminacji: czy dyskryminacja jest ustalona i gaśnie w momencie naruszenia, czy nadal istnieje, póki trwa naruszenie zakazu lub póki trwają skutki stworzone przez dyskryminującą sytuację (np. nie została uregulowana sprawa kompensacji)? Czy dyskryminacja trwa, jeżeli późniejszy przepis potwierdza uprawnienie nabyte w dyskryminującej sytuacji lub jeżeli nadal toczy się postępowanie wszczęte na podstawie naruszenia zaistniałego przed akcesją? Poniżej omawiany jest najdalej sięgający aspekt tego zagadnienia – zastosowanie prawa wspólnotowego w kontekście *toczących się postępowań*, wszczętych przed przystąpieniem danego państwa do Unii, a więc na podstawie sytuacji mających miejsce przed akcesją.

---

C-431/92 *Komisja v. Niemcy* [1995] ECR I-2189, § 32; wyrok w sprawie C-321/97 *Andersson* [1999] ECR I-3551, § 42; opinię rzecznika generalnego w sprawie C-337/98 *Komisja v. Francja* [2000] ECR I-8377, § 38-39.

W dziedzinie zobowiązań prywatnoprawnych, która omówiona zostaje na końcu niniejszej pracy, niepewność co do zakresu stosowania prawa wspólnotowego dotyczy *zobowiązań powstałych przed akcesją*, a więc przede wszystkim akceptacji lub odrzucenia klasycznej zasady dalszego stosowania prawa dawnego wobec umów istniejących w momencie wejścia w życie nowego prawa.

### 3.2. NAWIĄZANIE W PRAWIE WSPÓLNOTOWYM DO FAKTÓW ODNOSZĄCYCH SIĘ DO OKRESU SPRZED AKCESJI DANEGO PAŃSTWA

3.2.1. Zakaz działania wstecznego między innymi oznacza, że przesłanki stosowania nowych przepisów nie mogą odwoływać się do zdarzeń sprzed wejścia w życie tych przepisów. Wyrazem powyższej zasady doktrynalnej jest konsekwentne orzecznictwo Trybunału, świadczące o niedopuszczalności nabycia uprawnień i obowiązków prawa wspólnotowego na podstawie faktów, które miały miejsce przed przystąpieniem danego państwa do Unii.

W sprawie *Moksel* Trybunał orzekł, że „towary znajdujące się w wolnym obrocie na terytorium dawnej NRD uzyskały pochodzenie wspólnotowe jedynie od daty [reunifikacji Niemiec] i na przyszłość, ... towary, które opuściły to terytorium przed wspomnianą datą *nie mogły retroaktywnie nabyć takiego pochodzenia*”<sup>57</sup>. Powód w sprawie przed sądem krajowym nie mógł więc uzyskać uprawnienia do pomocy wspólnotowej z racji eksportu do Związku Radzieckiego wołowiny, pochodzącej z bydła importowanego z NRD do RFN jeszcze przed zjednoczeniem Niemiec. Znaczenie tej interpretacji zasadniczej pomniejsza fakt, że sytuacje związane z rozszerzeniem terytorium celnego Unii zwykle podlegają przepisom szczegółowym<sup>58</sup>. Naruszenie czasowego zakresu

---

<sup>57</sup> Por. wyrok w sprawie C-223/95 *Moksel v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas* [1997] ECR I-2379, § 22 (podkr. moje).

<sup>58</sup> Zazwyczaj wprowadzenie swobodnego przepływu towarów dotyczy również produkcji eksportowanej z nowego państwa członkowskiego przed akcesją, lecz jeszcze nie znajdującej się w wolnym obrocie na terytorium Wspólnoty. Bardziej restryktywne przepisy są stosowane wobec produkcji rolnej, gdzie ważne jest uniknięcie spekulacyjnej możliwości skorzystania z dwóch systemów pomocy. Np. przy akcesji Grecji, rozporządzenie Komisji (EWG) 57/81 (O.J. 1981, L 4/43), stanowiące odstępstwo w stosunku do produkcji rolnej od ogólnego systemu ustalonego w rozporządzeniu Komisji (EWG) nr 49/81 (O.J. 1981, L 4/1), także wyrok w sprawie, w której nieskutecznie kwestionowano to rozporządzenie, C-337/88 *SAFA* [1990] ECR I-1, § 17. Podobnie, przy zjedno-

wdrożenia przepisów celnych może stanowić naruszenie obowiązku finansowania budżetu wspólnotowego i wywołać odpowiedzialność państwa członkowskiego w stosunku do Wspólnoty<sup>59</sup>.

W sprawie *Tsiotras* Trybunał wyjaśnił, że konieczną przesłanką do nabycia wszystkich uprawnień wynikających z przepisów o swobodnym przepływie pracowników jest to, że „pracownicy ci byli wcześniej [lub są obecnie] zatrudnieni w przyjmującym państwie członkowskim w kontekście wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się”<sup>60</sup>. W wyniku takiej interpretacji, Grek, który pracował w Niemczech w latach 1960 do 1978, lecz nigdy po akcesji Grecji, i obiektywnie już nie mógł znaleźć zatrudnienia, nie był w stanie powołać się na wspólnotowe przepisy w zakresie przepływu pracowników, gdy jego prośba o przedłużenie pozwolenia na pobyt w Niemczech została odrzucona. Z drugiej strony, przepisy wspólnotowe mają natychmiastowe zastosowanie do osób pracujących w innym państwie członkowskim w momencie akcesji, mimo że podjęły one pracę przed akcesją<sup>61</sup>. *Dictum* w orzeczeniu *Rundgren* wskazuje, że osoby, które pracowały przed akcesją mogą także powoływać się na uprawnienia wynikające z reguły wyrażonej w *Meints*: rozporządzenie nr 1612/68 obejmuje sytuację pracownika migrującego, który już nie pracuje a więc nie jest pracownikiem w sensie rozporządzenia, ale dalej korzysta z płatności socjalnych w sensie art. 7(2) wspomnianego rozporządzenia<sup>62</sup>. Międzyczasowe zagadnienia związane ze zmianą obywatelstwa są trudniejsze do ustalenia: sytuacja pracownika z państwa trzeciego, który nabył obywatelstwo państwa członkowskiego tracąc wcześniejsze obywatelstwo jeszcze przed akcesją tego państwa trzeciego, nie jest regulowana po akcesji przez

---

czeniu się Niemiec, art. 1 rozporządzenia Komisji nr 2252/90 (O.J. 1990, L 203/61) ograniczył zastosowanie przedterminowego (1.8.1990, zamiast daty reunifikacji – 3.10.1990) rozszerzenia terytorium celnego Wspólnoty do takiej produkcji rolnej, która została wyprodukowana w NRD, za którą został uiszczony wspólnotowy podatek celny lub która była importowana do NRD bez korzystania z pomocy eksportowej Wspólnoty.

<sup>59</sup> Por. wyrok w sprawie C-348/97 *Komisja v. Niemcy* [2000] ECR I-4429.

<sup>60</sup> Por. wyrok w sprawie C-171/91 *Tsiotras v. Landeshauptstadt Stuttgart* [1993] ECR I-2925, § 11 (podkr. moje).

<sup>61</sup> Por. wyroki w sprawach 77/82 *Peskeloglou* [1983] ECR 1085; 305/87 *Komisja v. Grecja* [1989] ECR 1461; 9/88 *Lopes da Veiga* [1989] ECR 2989; również wyrok w sprawie C-171/91 *Tsiotras v. Landeshauptstadt Stuttgart* [1993] ECR I-2925, § 9. Tymczasem z § 14 wyroku w *Tsiotras* wynika, że rozsądny okres do pozostania w celu znalezienia pracy, określony w sprawie *Antonissen*, również zaczyna bieg od dnia akcesji (wyrok w sprawie C-292/82 *Antonissen* [1991] ECR 745).

<sup>62</sup> Por. wyrok z 10.5.2001 r. w sprawie C-389/99 *Rundgren*, jeszcze nieopublikowany, § 32-35; wyrok w sprawie C-57/96 *Meints* [1993] ECR I-6689, potwierdzony w sprawie C-35/97 *Komisja v. Francja* [1998] ECR I-5325, a ostatnio – w wyroku z 31.5.2001 r. sprawie C-43/99 *Leclere*, jeszcze nieopublikowany, § 59.

prawo wspólnotowe, gdyż przesłanka „transgraniczności” nie jest spełniona w momencie akcesji (miałoby to znaczenie w sytuacji dyskryminacji „odwrotnej”). Jeżeli zmiana obywatelstwa nastąpiła po akcesji, ocena sytuacji podobnie zależy od okresu, do którego miałyby zastosowanie dane uprawnienia: jeżeli okres ten chociaż częściowo pokrywa się z czasem, gdy pracownik jeszcze posiadał obywatelstwo nowego państwa członkowskiego, przesłanka „transgraniczności” jest spełniona. Sytuacja podwójnego obywatelstwa jest mniej jednoznaczna, jednak szeroka interpretacja przesłanki „transgraniczności” przyjęta przez Trybunał uzasadniałaby stosowanie prawa wspólnotowego<sup>63</sup>.

W stosunku do uprawnień wynikających z dyrektyw wspólnotowych, sytuacje sprzed przystąpienia danego państwa są traktowane analogicznie do sytuacji sprzed daty upływu okresu implementacji dyrektywy w państwie członkowskim. Na przykład, w *Burdalo Trevejo and Others* strony przed sądem hiszpańskim nie mogły się powołać na dyrektywę 77/187, zabezpieczającą pewne istniejące uprawnienia pracowników w przypadku transferu przedsiębiorstw, „ponieważ przeniesienie przedsiębiorstwa nastąpiło przed datą, gdy dyrektywa po raz pierwszy stworzyła skutki prawne w danym państwie członkowskim [przed datą akcesji Hiszpanii]”<sup>64</sup>. Podobnie w *Andersson*, Trybunał orzekł, że dyrektywa 80/987, dotycząca ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy, nie ma zastosowania w sytuacji, gdy pracodawca okazał się niewypłacalny przed akcesją Szwecji<sup>65</sup>. W tej ostatniej sprawie Trybunał powołał się na analogiczne orzeczenie w sprawie *Suffritti*, dotyczącej niewypłacalności włoskiego pracodawcy wynikłej przed upływem okresu implementacji tej samej dyrektywy<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> Por. wyroki w sprawie 136/78 *Auer* [1979] ECR 437, § 28; w sprawie C-369/90 *Micheletti* [1992] ECR I-4239, § 14; mimo innej interpretacji przyjętej w – odmiennym od wewnątrzspółnotowego – kontekście umów z państwami trzecimi: obywatel Maroka, który jednocześnie nabył obywatelstwo belgijskie może odwołać się do tego pierwszego obywatelstwa w celu skorzystania z uprawnień wynikających z Traktatu pomiędzy WE a Marokiem tylko jeżeli na to pozwala prawo belgijskie, por. wyrok w sprawie C-179/98 *Mesbah* [1999] ECR I-7955.

<sup>64</sup> Por. wyrok w sprawie C-336/95 *Pedro Burdalo Trevejo and Others v. Fondo Garantia Salarial* [1997] ECR I-2115, § 14. Dyrektywa 77/187EWG traci moc na podstawie dyrektywy 2001/23/WE z 12.3.2001 r., jednak oryginalne okresy implementacji pozostają właściwe na podstawie art. 12 tej ostatniej dyrektywy. Por. także identyczną sytuację przed sądem fińskim, gdzie powód nie był w stanie powołać się na przepisy wspólnotowe, gdyż przeniesienie nastąpiło w 1993 r.; wyrok fińskiego SN z 5.12.1996 r. w sprawie 1996:142, „International Labour Law Reports” 1999, nr 17, s. 264.

<sup>65</sup> Por. wyrok w sprawie C-321/97 *Andersson* [1999] ECR I-3551, § 42-46.

<sup>66</sup> Por. wyrok w połączonych sprawach C-140/90, C-141/90, C-278/91 oraz C-279/91 *Suffritti and Others v. INPS* [1992] ECR I-6337.

W sprawie *Rechberger*<sup>67</sup>, pod wieloma względami analogicznej do znanej sprawy *Dillenkofer*, Trybunał sprecyzował zakres czasowy funkcjonowania gwarancji przewidzianej w art. 7 dyrektywy 90/314/EWG dotyczącej ofert podróży, ofert wakacyjnych i wyjazdowych. Gwarancja ta ma zastosowanie jedynie do umów zawartych po upływie okresu transpozycji dyrektywy i do podróży podjętych po tej dacie – a więc po dniu akcesji w stosunku do nowych państw członkowskich. W konsekwencji, Austriacy, którzy zapłacili za swoje wakacje przed 1.1.1995 r. (datą akcesji Austrii) nie mogli się powołać na prawo wspólnotowe. Z drugiej strony, Trybunał stwierdził niezgodność z prawem wspólnotowym intertemporalnego przepisu austriackiego, ograniczającego stosowanie gwarancji do takich umów zawartych po dniu akcesji, które przewidywały podróże w okresie po 1.5.1995 r.

3.2.2. Zasada stanowiąca, że uprawnienia wspólnotowe nie mogą być nabyte na podstawie faktów, które miały miejsce przed akcesją danego państwa, nie ma zastosowania w sytuacji, gdy przepisy wspólnotowe jedynie nawiązują do takich faktów w celu ustalenia zakresu uprawnień nabytych po akcesji.

Najbardziej oczywistym tego przykładem jest stosowanie przepisów wspólnotowych dotyczących ubezpieczeń społecznych. Przepisy te wyraźnie przewidują swoją właściwość w stosunku do uprawnień odnoszących się do zdarzeń oraz okresów zatrudnienia czy pobytu w państwie członkowskim przed wejściem w życie prawa wspólnotowego, a więc także przed przystąpieniem do Wspólnoty<sup>68</sup>. Jednakże nawet w braku takich przepisów, orzecznictwo Trybunału potwierdza, że zastosowanie wspólnotowej koordynacji ubezpieczeń społecznych do uprawnień nabytych przed jej wdrożeniem, stanowi naturalny skutek działania natychmiastowego nowych przepisów<sup>69</sup>. A więc prawo odwo-

---

<sup>67</sup> Por. wyrok w sprawie C-140/97 *Rechberger* [1999] ECR I-3499, § 45; wyrok w połączonych sprawach C-178/94, C-179/94 oraz C-188/94 do C-190/94 *Dillenkofer and Others* [1996] ECR I-4845, § 50.

<sup>68</sup> Np. art. 2 ust. 1 oraz art. 94 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71. Przykład zastosowania tych reguł w kontekście akcesji Hiszpanii określony jest w opinii rzecznika generalnego w sprawie C-23/92 *Grana-Novoa v. Landesversicherungsanstalt Hessen* [1993] ECR I-4505, przypis 24 (mimo że określenie uwzględnienia okresów przedakcesyjnych jako retroaktywności jest jawnie błędne); podejście niemieckiego TK widoczne w wyroku w sprawie C-227/89 *Roefeldt v. Bundesversicherungsanstalt für Angestellte* [1991] ECR I-323, § 16.

<sup>69</sup> Argumentacja, że uprawnienie do ubezpieczenia społecznego podlega prawu rządzącemu w czasie materializacji przesłanek, została stanowczo odrzucona przez Trybunał w wyroku w sprawie 68/69 *Bundesknappschaft v. Brock* [1970] ECR I-171, § 9; oraz w wyroku w sprawie 44/65 *Hessische Knappschaft v. Singer* [1965] *English Spe-*

łania się do reguł wspólnotowych w celu przeliczenia istniejącej emerytury może być uzyskane dopiero co do płatności po dniu akcesji, lecz również w stosunku do uprawnień uzyskanych na podstawie przedakcesyjnych zdarzeń lub okresów zatrudnienia<sup>70</sup>. Podobnie – lecz z uwzględnieniem ograniczeń ustanowionych w prawie wspólnotowym – ustalany jest zakres art. 141 TWE (dawny art. 119)<sup>71</sup>.

Takie dozwolone „nawiązywanie do dawnych faktów” było mocno kwestionowane lecz konsekwentnie utrzymane przez Trybunał w toku implementacji dyrektywy 79/7 dotyczącej zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego<sup>72</sup>. Ciekawe, że takie nawiązywanie jest teoretycznie uzasadnione jedynie w systemie dystrybucyjnym lecz nie kapitalizacyjnym. Tymczasem Trybunał nie odwołuje się do tego uzasadnienia doktrynalnego, gdyż zakres regulacji wspólnotowej nie może wszak zależeć od charakteru systemu ubezpieczeń społecznych przyjętego w danym państwie członkowskim<sup>73</sup>.

Pozorne odrzucenie omawianego „nawiązywania” zawiera sprawa *Belbouab*, gdzie Trybunał wydaje się uzależniać stosowanie przepisów wspólnotowych do uprawnień emerytalnych od tego, czy „pracownik migrujący posiadał obywatelstwo państwa członkowskiego w cza-

---

*cial Edition*, s. 965. Odmienne, polski TK uznał za retroaktywną nowelizację ustawy, która wydłużyła okres pracy uprawniający do nabycia emerytury, K 1/88, OTK 1988, s. 101; jednak takie pojęcie retroakcji wydaje się wyjątkowe i nie potwierdzone w późniejszym orzecznictwie, P. Tuleja, op. cit., s. 156–157.

<sup>70</sup> Por. wyrok w sprawie C–275/96 *Kuusijärvi v. Riksförsäkringsverket* [1998] ECR I–3419, § 23; wyrok z 10.5.2001 r. w sprawie C–389/99 *Rundgren*, jeszcze nieopublikowany, § 29. W obu sprawach sądy krajowe wątpiły w możliwość takiego działania natychmiastowego.

<sup>71</sup> Art. 141 TWE może być powołany do uwzględnienia okresów pracy od 8.4.1976 r., dnia wyroku w sprawie 43/75 *Defrenne v. Sabena* [1976] ECR 455. Jednakże w stosunku do prywatnych programów emerytalnych art. 141 TWE ma zastosowanie wyłącznie do uwzględnienia okresów po 17.5.1990 r., dniu wyroku w sprawie C–262/88 *Barber v. Guardian Royal Exchange Assurance Group* [1990] ECR I–1889 (ograniczenie to jest potwierdzone w protokole do Traktatu z Maastricht). Ostatnio Trybunał potwierdził, że powyższe ograniczenia wspólnotowe nie zabraniają stosowania przepisów krajowych o szerszym zakresie czasowym, por. wyrok w sprawie C–50/96 *Deutsche Telekom v. Lilli Schröder* [2000] ECR I–743; oraz komentarz do wyroku – L. Besselink, CMLRev. 2001, nr 38.

<sup>72</sup> Trybunał odrzucił argumentację, że zastosowanie dyrektywy do przeszłych okresów emerytalnych stanowiłoby retroakcję; por. wyroki w sprawie 80/87 *Dick* [1988] ECR 1601, § 9; w połączonych sprawach C–87/90 do C–89/90 *Verholen* [1991] ECR I–3757, § 28.

<sup>73</sup> Por. wyrok w połączonych sprawach C–87/90 do C–89/90 *Verholen*, § 29.

sie przebiegu okresów [zatrudnienia lub pobytu]<sup>74</sup>. Szersze zastosowanie tej przesłanki zabraniałoby uwzględniania okresów zatrudnienia nabytych przed przystąpieniem do Unii, a to byłoby jawnie niewłaściwe z punktu widzenia wcześniej przytoczonego orzecznictwa. Tym bardziej, że orzeczenie w *Belbouab* odnosi się do sytuacji wręcz odwrotnej niż sytuacja związana z akcesją nowych państw i jedynie stwierdza, że utrata obywatelstwa państwa członkowskiego nie wiąże się z utratą nabytych praw emerytalnych, w tym prawa do odwołania się do przepisów wspólnotowych<sup>75</sup>.

Uwzględnianie dawnych okresów w dziedzinie ubezpieczeń społecznych może stworzyć ciekawą sytuację po przewidywanym rozciągnięciu zakresu przepisów wspólnotowych na imigrantów z państw trzecich. Gdyby następnie takie państwo trzecie przystąpiło do Unii, reżim prawny w stosunku do jego obywateli uległby zmianie w stosunku do wszystkich – dawnych i przyszłych – okresów ich zatrudnienia we Wspólnocie<sup>76</sup>.

Nawiązanie do faktów sprzed akcesji nie jest bynajmniej ograniczone do dziedziny ubezpieczeń społecznych, czego przykładem jest sprawa *Österreichischer Gewerkschaftsbund*. Trybunał orzekł w niej, że art. 39 TWE (dawny art. 48) oraz art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 zobowiązuje Austrię do uwzględniania w obliczaniu wysokości wynagrodzenia nauczycieli także okresów zatrudnienia w innych państwach członkowskich na tych samych zasadach jak podczas zatrudnienia w analogicznych instytucjach szkolnictwa austriackiego. Odmienne od argumentacji stron przed sądem austriackim, zarówno

---

<sup>74</sup> Powyższą konkluzję Trybunał oparł na zasadzie *tempus regit actum* stwierdzając, iż „każda sytuacja faktyczna powinna zwykle, w braku odmiennych ustaleń, być oceniana w świetle norm prawnych rządzących w czasie istnienia tej sytuacji”, por. wyrok w sprawie 10/78 *Belbouab v. Bundesknappschaft* [1978] ECR 1915, § 7–8. Stwierdzenie to jest ewidentnie sprzeczne z odrzuceniem takiej interpretacji *tempus regit actum* w dziedzinie ubezpieczeń społecznych we wcześniejszych sprawach 68/69 *Bundesknappschaft v. Brock* [1970] ECR I–171, § 9, oraz 44/65 *Hessische Knappschaft v. Singer* [1965] *English Special Edition*, s. 965.

<sup>75</sup> Powodem przed sądem krajowym był górnik, który urodził się w Algierii uzyskując z tej racji obywatelstwo francuskie, pracował we Francji oraz w Niemczech w latach 1960–1961, lecz stracił obywatelstwo francuskie 1.7.1962 r., po ogłoszeniu niepodległości Algierii, pozornie też tracąc nabyte uprawnienia wspólnotowe. Ochrona praw nabytych w analogicznej sytuacji stanowi wyraźny cel art. 2 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1661/85 (O.J. 1985, L 160/7) wprowadzającego adaptację przepisów wspólnotowych w dziedzinie ubezpieczeń społecznych w stosunku do Grenlandii.

<sup>76</sup> Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71, COM (1997) final 561. Ewentualne przepisy przejściowe nie zostały jeszcze przewidziane w projekcie.

rzecznik generalny jak i Trybunał stwierdzili, że okresy te muszą być uwzględniane bez żadnych ograniczeń zakresu czasowego, a więc niezależnie od tego czy odnoszą się do czasu sprzed czy po akcesji<sup>77</sup>.

Nie kwestionując zasadności rozwiązania merytorycznego, należy stwierdzić, że powyższa interpretacja stwarza pewne trudności logiczne. Odmienne niż w *Tsiotras*<sup>78</sup>, w *Österreichischer Gewerkschaftsbund* Trybunał uznaje, że w pewnych sytuacjach, w celu zastosowania uprawnień wynikających z art. 39 TWE, zatrudnienie w okresie sprzed akcesji może być traktowane identycznie jak zatrudnienie w kontekście korzystania z przepisów o swobodnym przepływie pracowników. Taka swoista niekonsekwencja jest widoczna już w uzasadnieniu wcześniejszego orzeczenia w sprawie *Vougioukas*, w której Trybunał ustalił, że art. 39 oraz 42 TWE (dawne art. 48 i 51) zakazują odmowy uwzględnienia okresów zatrudnienia pracowników służby cywilnej w szpitalach państwowych innych państw członkowskich podczas określenia nabycia uprawnień emerytalnych tych pracowników – ponieważ taka odmowa stworzyłaby nieuzasadnioną „różnicę traktowania pracowników, którzy nie skorzystali z prawa do swobodnej migracji, w porównaniu z pracownikami migrującymi, i stawiałaby tych ostatnich w sytuacji mniej korzystnej”<sup>79</sup>. Jednakże, pan *Vougioukas* nie był pracownikiem migrującym w świetle prawa wspólnotowego, gdyż będąc obywatelem greckim pracował w państwowych szpitalach w Niemczech w latach od 1964 do 1969, wyłącznie przed akcesją Grecji. Obowiązek uwzględnienia okresów nabytych przed akcesją stanowi więc pewne odstępstwo od ogólnej zasady intertemporalnej, odmawiającej przyrównania zatrudnienia w okresie przedakcesyjnym do zatrudnienia w zakresie korzystania ze wspólnotowych przepisów o swobodnym przepływie pracowników.

Zasada ustanowiona w *Österreichischer Gewerkschaftsbund* może być stosowana *per analogiam* także do innych sporów o uwzględnienie dawnych okresów zatrudnienia nabytych w obcych państwach. Gene-

---

<sup>77</sup> Wyrok z 30.11.2000 r. w sprawie C-195/98 *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, jeszcze nieopublikowany, § 20. Powód przed sądem krajowym dążył do uznania okresów nabytych po wejściu w życie Traktatu o EOG, a pozwany utrzymywał, że przy ewentualnym uznaniu obowiązku uwzględniania okresów, właściwą datą byłaby data przystąpienia do Unii. Innego zdania był sąd krajowy, którego pytanie brzmiało: „Czy okresy zatrudnienia mają być wzięte pod uwagę bez ograniczenia w czasie?”.

<sup>78</sup> Por. wyrok w sprawie C-171/91 *Tsiotras v. Landeshauptstadt Stuttgart* [1993] ECR I-2925.

<sup>79</sup> Por. wyrok w sprawie C-443/93 *Vougioukas v. IKA* [1995] ECR I-4033, § 41-44. Rozporządzenie nr 1408/71 nie miało zastosowania w zakresie służby cywilnej do czasu poprawki art. 4 ust. 4 w rozporządzeniu nr 1606/98, zainspirowanej przez wyrok w omawianej sprawie.



ralnie obowiązek uwzględnienia tych okresów nie zależy od tego, czy w czasie ich biegu dane państwo było państwem członkowskim, ani od tego, czy dana osoba posiadała wówczas obywatelstwo wspólnotowe. Chodzi tu np. o ugruntowane w prawie wspólnotowym wymaganie wzięcia pod uwagę stażu uzyskanego na porównywalnym stanowisku w innym państwie członkowskim podczas stosowania reguł promocji na podstawie układów zbiorowych, podczas oceniania konkursu na stanowisko w sektorze publicznym lub obliczania stopnia hierarchii pracowników służby cywilnej<sup>80</sup>.

Odmierna grupa przepisów, w których zwykle nawiązuje się do faktów przedakcesyjnych, to przepisy ustanawiające obowiązek uznawania dyplomów lub kwalifikacji. W zasadzie przepisy te nie są ograniczone do dyplomów uzyskanych przed ich wdrożeniem lub, odpowiednio, przed akcesją<sup>81</sup>. Pewne wątpliwości mogą powstać w stosunku do przepisów, które uzależniają uznanie kwalifikacji od przesłanek wymagających szczegółowej implementacji, np. ukończenia określonego doskonalenia zawodowego. Obowiązek uwzględniania takiego doskonalenia, które odbyło się przed wdrożeniem dyrektyw (lub przed akcesją), prawdopodobnie powstaje jedynie wtedy, gdy jest to wyraźnie przewidziane w intertemporalnych przepisach wspólnotowych<sup>82</sup>.

3.2.3. W braku przepisów intertemporalnych, ustalenie, czy pewne fakty mające miejsce przed akcesją powinny być uwzględnione podczas precyzowania zakresu nowo nabytych praw opartych na prawie wspól-

---

<sup>80</sup> Por., odpowiednio, wyrok w sprawie C-419/92 *Scholz* [1994] ECR I-505; wyrok w sprawie C-187/96 *Komisja v. Grecja* [1998] ECR I-1095; wyrok w sprawie C-15/96 *Schöningh-Kougebetopoulou* [1998] ECR I-47, § 28. Analogiczna sytuacja wynikła przed austriackim NSA (*Verwaltungsgerichtshof*) w sprawie nr 96/12/0250, wyrok z 22.10.1997 r.; w sprawie nr 98/12/0167 z 24.6.1998 r. sąd austriacki zaakceptował stosowanie prawa wspólnotowego bez ograniczenia w czasie, odrzucając argumenty strony pozwanej (orzecznictwo austriackie – <http://www.ris.gov.at>).

<sup>81</sup> Por. opinię rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie C-195/98 *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, § 16–17. Rozwiązanie to jest widoczne w wyrokach w sprawach 136/78 *Auer*; C-340/89 *Vlassopoulou* [1991] ECR I-2357; C-16/99 *Erpelding* [2000] ECR I-6821.

<sup>82</sup> Np. art. 9 dyrektywy 93/16/EWG dotyczącej ułatwiania swobodnego przepływu lekarzy oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych tytułów. Podobne przepisy, pozwalające uznać kwalifikacje nabyte przed wdrożeniem, są przewidziane we wszystkich dyrektywach sektorowych, np. art. 4 dyrektywy 77/452/EWG (pielęgniarki), art. 7 ust. 1 dyrektywy 78/686/EWG (dentyści), art. 6 dyrektywy 85/433/EWG (farmaceuci). Wyraźne przepisy przejściowe są konieczne w stosunku do doskonalenia, rozpoczętego przed datą transpozycji, a zakońzonego po tej dacie – np. dyrektywa 81/1057/EWG.

notowym, może stwarzać trudności. Mimo że wyżej omawiane przepisy „nawiązujące do przeszłości” zdaniem Trybunału nie przekroczyły granicy działania natychmiastowego, nie należy zapominać, że działanie wsteczne jest tradycyjnie określane, oprócz definicji dotyczącej cofania skutków, jako sytuacja, w której hipoteza normy „zawiera element nawiązujący do faktów prawnych z przeszłości” lub gdy działanie normy polega na „wiązaniu skutków prawnych z faktami mającymi miejsce przed jej wejściem w życie”<sup>83</sup>.

Problem ten jest dobrze znany doktrynie intertemporalnego prawa prywatnego. P. Roubier jako podręcznikowy przykład „nawiązywania do faktów z przeszłości” podaje nową ustawę obniżającą granicę pełnoletności z lat 21 do 18, oczywiście mającą zastosowanie także do osób, które osiągnęły wiek lat 18 (przesłanka w hipotezie normy) przed wejściem w życie ustawy, ale nie osiągnęły wieku lat 21 wymaganego na podstawie ustawy dawnej. Można by uważać, że ta ustawa nawiązuje do wszystkich osób, które „obecnie mają lat 18 lub więcej”, lecz takie podejście byłoby nieuzasadnione w razie zmiany odwrotnej, której zastosowanie do wszystkich osób w czasie zmiany mających „lat 21 lub więcej” byłoby – zdaniem P. Roubiera – retroaktywne wobec tych osób, które osiągnęły już pełnoletność w wieku lat 18 na podstawie dawnej ustawy. Z tej przyczyny P. Roubier powołuje się na rozgraniczenie pomiędzy faktami stanowiącymi element organiczny sytuacji prawnej a faktami oderwanymi od jej struktury. Fakty „oderwane” zwykle oznaczają pewien status nabywany, akumulowany w przeciągu czasu, który może być uwzględniony w nowej ustawie bez przypisania jej retroaktywności<sup>84</sup>. Inaczej to zagadnienie ujmuje J. Gwiazdomorski, podając przykład stosowania podstaw ubezwłasnowolnienia określonych w kodeksie cywilnym także gdy cechy stanowiące taką podstawę wystąpiły przed wejściem w życie nowych przepisów. Taki wniosek oparty jest na traktowaniu wystąpienia pewnej cechy jako „stanu, trwającego przez czas dłuższy, ...który istniał zarówno przed, jak i po wejściu w życie kodeksu cywilnego”<sup>85</sup>.

Analogiczne zagadnienie doprowadziło do przyjęcia przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny szerszego założenia: że samo

---

<sup>83</sup> Np. J. Gwiazdomorski, op. cit., s. 17; T. Pietrzykowski, *Zasada nieretroakcji w kodeksie cywilnym (art. 3 k.c.)*, „Studia Prawnicze INP” 1999, z. 3(141), s. 41.

<sup>84</sup> P. Roubier *rozgranicza éléments organiques de situation juridique oraz faits inorganiques, que la loi nouvelle peut saisir à un moment quelconque de leur durée; te ostatnie są traktowane za pomocą fikcji prawniczej comme faits du présent*. P. Roubier, op. cit., t. I, s. 395–397.

<sup>85</sup> Por. J. Gwiazdomorski, op. cit., s. 738.

nawiązanie do faktów przeszłych w hipotezie nowej ustawy nie stanowi działania wstecznego, jeżeli ustawa ta nie zmienia zrealizowanych skutków tych przeszłych zdarzeń<sup>86</sup>.

Swoją drogą Trybunał przyjął sugerowane przez rzecznika generalnego Jacobsa formalne rozróżnienie pomiędzy sytuacjami (takimi jak w *Tsiotras*), których „uzasadnienie polegało na tym, że uprawnienia wspólnotowe nie mogą być nabyte przed akcesją, a więc nie mogą być przyznane po akcesji, jeżeli przesłanki ich nabycia lub utrzymania już nie istnieją”, a sprawami (jak *Österreichischer Gewerkschaftsbund*), które dotyczą „nie uznania uprawnień wspólnotowych rzekomo nabytych przed akcesją, lecz *dyskryminacji pracowników migrujących w stosunku do ich obecnego statusu, stanowiącej konsekwencję przeszłych zdarzeń* podległych prawu państw członkowskich, w których te zdarzenia miały miejsce”<sup>87</sup>. W podobnym kontekście Trybunał określił analogiczne sytuacje jako zastosowanie nowych przepisów wspólnotowych do „kontynuacji dyskryminujących skutków wcześniejszego ustawodawstwa [krajowego] ...wynikających z faktu że uprawnienia do płatności mogły zostać nabyte jedynie przed datą [wdrożenia dyrektywy]”<sup>88</sup>.

Żadne z przedstawionych tu podejść teoretycznych nie wydaje się jednak wystarczające do rozwiązania problemu merytorycznego – jakie fakty z okresu sprzed akcesji powinny, a jakie nie mogą zostać uwzględnione – gdyż problem ten wymaga każdorazowej interpretacji biorącej pod uwagę cel przepisu. Taka wskazówka interpretacyjna kryje się w pragmatycznym uzasadnieniu orzeczenia w *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, podanym przez rzecznika generalnego Jacobsa. Rzecznik generalny odwołuje się do przykładu hipotetycznej sytuacji, w której nieuwzględnienie pewnych okresów zatrudnienia podczas obliczania płacy stanowiłoby dyskryminację na podstawie płci, sprzeczną z regułą art. 141 TWE. W takiej sytuacji nieuwzględnienie okresów nabytych przed akcesją oznaczałoby przedłużanie dyskryminacji *ad infinitum*, gdyż jeżeli mężczyzna miał dziesięć lat stażu w momencie akcesji, kobieta osiągnęłaby taki staż dopiero po dziesięciu latach, a tymczasem dany mężczyzna osiągnąłby staż lat dwudziestu<sup>89</sup>. Podobnej argumentacji rzecznik generalny Vilaça użył opowiadając się za na-

---

<sup>86</sup> Zob. przyp. 22, *supra*; również wyrok z 29.10.1999 r. w sprawie 1 BvR 1996/97, § 8.

<sup>87</sup> Por. opinię rzecznika generalnego, § 149; oraz analogicznie § 143 i 149 w wyroku w sprawie C-195/98 *Österreichischer Gewerkschaftsbund* (podkr. moje).

<sup>88</sup> W kontekście wdrożenia dyrektywy 79/7/EWG, por. wyrok w sprawie 80/87 *Dick* [1988] ECR 1601, § 9.

<sup>89</sup> Por. opinię rzecznika generalnego w sprawie C-195/98 *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, § 143–145.

tychmiastowym działaniem dyrektywy 79/7<sup>90</sup>. Swoją drogą, uzasadnienie konieczności uwzględniania dyplomów uzyskanych przed akcesją polega na tym, że odmienne podejście stworzyłoby niewłaściwe i nielogiczne rozgraniczenie pomiędzy „nowymi” i „dawnymi” państwami członkowskimi<sup>91</sup>. Tego typu wnioskowanie prowadzi do reguły praktycznej: jeżeli zapewnienie pożądanego skutku pewnych przepisów wspólnotowych jest możliwe jedynie przy uwzględnieniu sytuacji sprzed ich wejścia w życie, w stosunku do takich przepisów zasada nieuwzględniania faktów przeszłych podlega odwróceniu – w razie braku odmiennych postanowień fakty te muszą być uwzględnione. Interpretacja polega więc na ustaleniu celu oraz konkretnego zamierzonego skutku danego przepisu lub odwołaniu się do mocno ugruntowanej zasady równości państw członkowskich oraz ich obywateli<sup>92</sup>.

### 3.3. ZASTOSOWANIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO DO POSTĘPOWAŃ TOCZĄCYCH SIĘ W MOMENCIE PRZYSTĄPIENIA DO UNII

3.3.1. Zastosowanie prawa wspólnotowego do postępowań toczących się w momencie przystąpienia do Unii jest jednym z najbardziej kontrowersyjnych aspektów intertemporalnego orzecznictwa Trybunału. Wiodący przykład tej kontrowersji stanowią dwie sprawy, w których Trybunał uznał, że sąd apelacyjny lub kasacyjny, rozważający prawomocność wyroku niższej instancji przyjętego przed akcesją, musi odmówić stosowania dyskryminującego proceduralnego przepisu prawa krajowego.

W pierwszej takiej sprawie, *Data Delecta*<sup>93</sup>, Trybunał orzekł, że art. 12 TWE (wówczas – art. 6) zakazuje stosowania *cautio iudicatum solvi* wobec obywateli innych państw członkowskich w postępowaniach odnoszących się do korzystania z podstawowych swobód prawa wspólnotowego, jeżeli w analogicznej sytuacji obywatele własni byłiby zwol-

---

<sup>90</sup> Ponieważ „utrzymanie, w stosunku do nowej emerytury, istniejącej dyskryminacji dotyczącej wcześniejszej emerytury” równałoby się „przedłużaniu dyskryminacji w nieskończoność”; por. opinię rzecznika generalnego w sprawie 384/85 *Borrie Clarke* [1987] ECR 2865, § 23.

<sup>91</sup> Por. opinię rzecznika generalnego w sprawie C-195/98 *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, § 16–17.

<sup>92</sup> Zasada równości nowych i dawnych państw członkowskich jest jedną z podstawowych zasad związanych z przystąpieniem do Unii, por. A. Lopian, op. cit., s. 64.

<sup>93</sup> Por. wyrok w sprawie C-43/95 *Data Delecta* [1996] ECR I-4661.

nieni z tego obowiązku. Interpretacja ta była odpowiedzią na zapytanie o orzeczenie wstępne, z którym zwrócił się szwedzki Sąd Najwyższy w ramach postępowania kasacyjnego dotyczącego wyroku wydanego przed akcesją Szwecji. Trybunał wydał orzeczenie wstępne nie rozważając aspektów intertemporalnych sprawy, a więc nie uwzględniając stanowiska rzecznika generalnego La Pergoli, którego zdaniem zapytanie o orzeczenie wstępne było niedopuszczalne *ratione temporis*<sup>94</sup>. Następną kontrowersję stanowi to, że po wydaniu orzeczenia przez Trybunał szwedzki SN postanowił, że sprawa leży poza zakresem czasowym prawa wspólnotowego, i orzekł wyłącznie na podstawie przedakcesyjnego prawa krajowego, odmawiając ustosunkowania się do orzeczenia wstępnego<sup>95</sup>.

Orzeczenie w sprawie *Saldanha*<sup>96</sup> odnosi się do sytuacji identycznej: przedakcesyjny wyrok sądu austriackiego dotyczący zastosowania *cautio iudicatum solvi* był kwestionowany już po akcesji przed instancją rewizyjną (*Revision*). W tej jednak sprawie austriacki Sąd Najwyższy przedstawił szczegółowe argumenty popierające dopuszczalność zapytania o orzeczenie wstępne Trybunału, uzasadniając właściwość prawa wspólnotowego *ratione temporis* na imperatywnym charakterze prawa wspólnotowego, które „jako *ius superveniens* podlega bezpośredniemu stosowaniu, na podstawie austriackiego prawa procesowego, do wszystkich spraw, w których decyzje ostateczne nie były jeszcze podjęte w dniu wejścia w życie Traktatu WE w Austrii”<sup>97</sup>. Sąd austriacki wydaje się odwoływać do analogii z przepisami wymuszającymi swoją właściwość w międzynarodowym prawie prywatnym, lub nawet uznawać wspólnotowy zakaz dyskryminacji za *sui generis* zasadę porządku publicznego, ustanawiającą swoją właściwość w najszerszym zakresie<sup>98</sup>. Taka interpretacja wydaje się jednak nie mieć wyraźnego precedensu w prawie austriackim, gdyż w podobnej wcześniejszej sprawie Sąd

---

<sup>94</sup> Por. opinię rzecznika generalnego w sprawie C-43/95 *Data Delecta*.

<sup>95</sup> Por. opinię rzecznika generalnego w sprawie C-122/96 *Saldanha* [1997] ECR I-5325, § 7.

<sup>96</sup> Por. wyrok w sprawie C-122/96 *Saldanha*.

<sup>97</sup> Por. opinię rzecznika generalnego w sprawie C-122/96 *Saldanha*, § 8.

<sup>98</sup> Por. wyrok austriackiego SN (*Oberste Gerichtshof*) z 11.3.1996 r. w sprawie nr 10b560/95, dostępne na stronie internetowej <http://www.ris.gov.at>. Sąd austriacki zważył, że „Artikel 6 EGV *zwingendes Recht* ist und die Rechtsmittelgerichte nach österreichischem Verfahrensrecht – wie hier mangels davon abweichenden Übergangsrechts – auch erst nach der erstinstanzlichen Entscheidung eingetretene Änderungen des zwingenden Rechts ohne weiteres von Amts wegen zu berücksichtigen haben, auch wenn der zu beurteilende Tatbestand schon vor Inkrafttreten des neuen Rechts konkretisiert wurde”.

Najwyższy nie dopuścił stosowania zakazu dyskryminacji zawartego w Traktacie o EOG<sup>99</sup>.

Rzecznik generalny La Pergola uważał, podobnie jak w *Data Delecta*, że prawo wspólnotowe nie ma zastosowania *ratione temporis* do faktów sprawy, a więc Trybunał powinien odmówić wydania orzeczenia wstępnego. Rzecznik generalny odrzucił także argumentację sądu austriackiego, wyrażając opinię, że międzyczasowa zasada prawa austriackiego nie może decydować o zakresie stosowania prawa wspólnotowego oraz odpowiednim zakresie kompetencji Trybunału, a następnie – że prawo wspólnotowe nie ma zastosowania do faktów sprawy, które przecież miały miejsce przed akcesją Austrii<sup>100</sup>.

Trybunał ponownie nie ustosunkował się do opinii rzecznika generalnego, tym razem wyraźnie stwierdzając, że art. 12 TWE (wówczas art. 6) „musi być postrzegany jako podlegający natychmiastowemu stosowaniu i wiążący Republikę Austriacką od dnia jej akcesji, w konsekwencji czego przepis ten ma zastosowanie do *przyszłych skutków sytuacji powstałych przed akcesją* nowego państwa członkowskiego do Wspólnoty. Wobec tego od dnia akcesji obywatele innego państwa członkowskiego nie mogą nadal podlegać *przepisowi prawa procesowego*, który dyskryminuje na podstawie przynależności krajowej, jeżeli taki przepis wchodzi w zakres materialny Traktatu WE”<sup>101</sup>.

3.3.2. Dwa mniej wyraźne przykłady podobnie szerokiej interpretacji zakresu czasowego dotyczą sporów o nieruchomości nabyte w Tyrolu jeszcze przed akcesją Austrii.

W sprawie *Konle*<sup>102</sup> obywatel niemiecki będący powodem w postępowaniu przed sądem krajowym nabył działkę w Tyrolu podczas aukcji, która odbyła się 11.8.1994 r. Transakcja ta miała dojść do skutku po uzyskaniu odpowiedniego zezwolenia. Jednakże administracja landu odrzuciła prośbę o wydanie takiego zezwolenia decyzją z 18.11.1994 r., potwierdzoną w ramach odwoławczego postępowania administracyjnego 12.6.1995 r. (a więc już po przystąpieniu Austrii do UE). Następnie powód wniósł skargę do sądu administracyjnego oraz wszczął oddzielne postępowanie cywilne w celu ustanowienia odpowiedzialności Austrii i przyznania kompensacji za naruszenie możliwości korzystania z nabytej własności<sup>103</sup>. W ramach tego ostatniego postę-

<sup>99</sup> Por. wyrok z 21.12.1994 r. w sprawie nr 9ObA225/94.

<sup>100</sup> Por. opinię rzecznika generalnego w sprawie C-122/96 *Saldanha*.

<sup>101</sup> *Ibidem*, § 14.

<sup>102</sup> Por. wyrok w sprawie C-302/97 *Konle* [1999] ECR I-3099.

<sup>103</sup> Zezwolenie zostało wydane dopiero w lutym 1998 r.

powania sąd austriacki zwrócił się o orzeczenie wstępne Trybunału, szukając odpowiedzi, czy przepisy regulujące postępowanie o pozwolenie nie są sprzeczne z zakazem dyskryminacji zawartym we wspólnotowych przepisach ustanawiających swobodny przepływ kapitału. Trybunał uznał dopuszczalność zapytania bez zwracania się do międzyczasowych aspektów sprawy, co można przyjmować jako cichą akceptację tego, że natychmiastowy skutek przepisów wspólnotowych odnosił się do postępowania o zezwolenie nadal toczącego się w momencie akcesji.

Sytuacja w sprawie *Beck*<sup>104</sup> była bardziej kontrowersyjna. Sąd austriacki miał rozstrzygnąć, czy urzędnik odpowiedzialny za kontrolę prawomocności transakcji obrotu nieruchomościami w Tyrolu (*Landesgrundverkehrsreferent*) miał prawo wszcząć postępowanie o uznanie nieważności umowy przenoszącej własność nieruchomości. Zarówno zawarcie umowy (14.10.1983 r.), jak i wniesienie skargi (28.3.1994 r.) nastąpiło przed akcesją Austrii. Sąd austriacki jednakże uznał, że po akcesji Austrii nie byłby w stanie stosować przepisów regulujących kompetencję urzędnika, gdyby okazały się one sprzeczne z prawem wspólnotowym<sup>105</sup>. W postępowaniu o orzeczenie wstępne przed Trybunałem, *Landesgrundverkehrsreferent*, Austria oraz Komisja utrzymywały, że sytuacja leży jawnie poza zakresem prawa wspólnotowego *ratione temporis*, więc Trybunał nie posiada kompetencji do wydania orzeczenia<sup>106</sup>. Rzecznik generalny również określił wniosek jako jawnie niedopuszczalny, lecz raczej z braku przesłanki „transgraniczności”<sup>107</sup>. Tymczasem Trybunał uznał, że przedstawione argumenty są niewystarczające „by usunąć domniemanie zasadności pytań przedstawianych przez sądy krajowe zwracające się o orzeczenie wstępne”<sup>108</sup>.

Orzeczenie w *Beck* wydaje się wyjątkowe, ponieważ trudno dostrzec, jak prawo wspólnotowe mogło dotyczyć tej sprawy przede wszystkim *ratione materiae* – kwestionowana transakcja dotyczyła wyłącznie obywateli Austrii<sup>109</sup>. Poza tą kontrowersją, uznanie zastosowania pra-

<sup>104</sup> Por. wyrok w sprawie C-355/97 *Beck and Bergdorf* [1999] ECR I-4977.

<sup>105</sup> Po uznaniu niekonstytucyjności wcześniejszej ustawy, tę kompetencję regulowała ustawa przyjęta już po akcesji, odsyłająca jednak do wcześniejszej ustawy. Por. wyrok austriackiego SN (*Oberste Gerichtshof*) z 28.8.1997 r. w sprawie 3Ob1/97m.

<sup>106</sup> Por. wyrok w sprawie C-355/97 *Beck and Bergdorf*, § 19–21.

<sup>107</sup> Ponieważ, wskutek przyjęcia niezwykle szerokiej interpretacji zakresu czasowego zasady niedyskryminacji w *Saldanha*, zaprzeczenie takiego zakresu w niniejszej sprawie wydawało się być trudne do utrzymania; por. opinię rzecznika generalnego w sprawie C-355/97 *Beck and Bergdorf*, § 10 oraz przypis 17.

<sup>108</sup> Por. wyrok w sprawie C-355/97 *Beck and Bergdorf*, § 22.

<sup>109</sup> Mimo że transakcja między Austriakami była podobno fikcyjna, w celu ukrycia następującego przejścia prawa własności na korzyść obywatela niemieckiego; por. opinię rzecznika generalnego w sprawie C-355/97 *Beck and Bergdorf*, § 8–10.

wa wspólnotowego *ratione temporis* również wymaga pewnej giętkości prawniczej. Sprawa ta wiązała się z interpretacją przepisów przejściowych w Akcie akcesyjnym, a Trybunał mógł uniknąć rozważenia problematyki międzyczasowej jedynie odchodząc od wcześniej przyjętej drogi wnioskowania o okresach przejściowych. Zwykle taka analiza wymagałaby dwóch kolejnych ustaleń: po pierwsze, czy przepis krajowy jest w ogóle sprzeczny z prawem wspólnotowym, po drugie, czy mimo ustalonej sprzeczności przepis jest objęty derogacją przejściową zawartą w Akcie akcesyjnym<sup>110</sup>. Tymczasem w *Beck* Trybunał przeskakuje pierwszy stopień wnioskowania, zaznaczając, że leży on poza zakresem zapytania przedstawionego przez sąd krajowy<sup>111</sup>. Hipotetycznie, gdyby Trybunał miał uznać, że sytuacja znajduje się w zakresie prawa wspólnotowego, wymagałoby to uznania, że wspólnotowa zasada niedyskryminacji ma być zastosowana w celu ustalenia kompetencji urzędnika państwowego do wszczęcia postępowania o unieważnienie transakcji zawartej przed akcesją, nawet gdy podanie o wszczęcie postępowania było wniesione również przed akcesją, a jedynie kwestionowane po akcesji. Pragmatycznie, nie wnioskując że Trybunał przyjął taką interpretację, podjęcie kompetencji może być uzasadnione przez tradycyjnie przychylny podejście do pierwszych zapytań przedłożonych przez sądy nowych państw członkowskich, tym bardziej że wykładnia przepisu Aktu akcesyjnego podana w *Beck* stanowi jedynie powtórzenie konkluzji w *Konle*<sup>112</sup>.

3.3.3. Z lakonicznych stwierdzeń Trybunału trudno wnioskować o przyczynach, które skłoniły do akceptacji natychmiastowego działania prawa wspólnotowego w powyższych sprawach. Przede wszystkim, Trybunał w sprawie *Saldanha* wyraźnie odrzuca argumentację, że zakres czasowy stosowania prawa wspólnotowego zależy od przepisów intertemporalnych austriackiego prawa procesowego<sup>113</sup>, gdyż podważyłoby to jednolitość skutków prawa wspólnotowego w państwach członkowskich.

---

<sup>110</sup> Por. wyrok w sprawie C-302/97 *Konle* [1999] ECR I-3099, oraz opinię rzecznika generalnego w sprawie C-355/97 *Beck and Bergdorf*, § 9. Ta droga wnioskowania opiera się na konstrukcji przepisu art. 70 Aktu akcesyjnego Austrii, Finlandii oraz Szwecji: „bez względu na obowiązki powstające na podstawie Traktatów, na których opiera się Unia Europejska, Austria może utrzymać w przeciągu pięciu lat po akcesji istniejący stan prawny w stosunku do drugih domów”.

<sup>111</sup> Por. wyrok w sprawie C-355/97 *Beck and Bergdorf*, § 28.

<sup>112</sup> Por., w stosunku do rozszerzenia z 1995 r., A. Anderson, CMLRev. 1994, nr 31, s. 385, oraz A. Arnulf, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 1999, s. 59.

<sup>113</sup> Por. wyrok w sprawie C-122/96 *Saldanha*, § 12-14.



Jedna z przyjętych interpretacji orzeczenia w *Saldanha* utrzymuje, że szerokie pojęcie skutku natychmiastowego było właściwe, ponieważ kwestionowane przepisy krajowe należały do prawa procesowego (co było prawdą w większości analizowanych spraw, z wyjątkiem *Beck*)<sup>114</sup>. Zarówno doktryna, jak i orzecznictwo uznaje, że nowe przepisy proceduralne, odmiennie od norm materialnych, powinny być stosowane również do postępowań toczących się w momencie ich wejścia w życie; ta reguła intertemporalna została zaakceptowana również przez Trybunał<sup>115</sup>. Więc, chociaż Trybunał i nie odwołał się do tej reguły, wskazanie intertemporalnych reguł proceduralnych wydaje się jak najbardziej logicznym wyjaśnieniem podejścia przyjętego w omawianym orzecznictwie.

Jednakże rozwiązanie to wydaje się w pewnej mierze problematyczne z punktu widzenia jednolitości skutków i pewności zakresu prawa wspólnotowego. Po pierwsze, zakres prawa wspólnotowego polegałby na prawie krajowym, gdyż rozdzielenie norm proceduralnych i materialnych nie jest bynajmniej jednolite w państwach członkowskich. Po drugie, oparcie możliwości odwołania się do prawa wspólnotowego na tak arbitralnej przesłance jaką jest szybkość rozstrzygnięcia sporów przez administrację lub sądy krajowe nie wydaje się być właściwym rozwiązaniem<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> Por. interpretację wyroku w *Saldanha* w opinii rzecznika generalnego Léger w sprawie C-464/98 *Westdeutsche Landesbank Girozentrale v. Stefan*, wyrok z 11.1.2001 r., jeszcze nieopublikowany, przypis 33; a także – stanowisko rządu szwedzkiego wyrażone w wyroku w sprawie C-321/97 *Andersson* [1999] ECR I-3551, § 37. W stosunku do *Beck* – przepisy regulujące kompetencję administracji (również do wniesienia skargi) należą do materialnego prawa austriackiego, por. wyrok austriackiego SN (*Oberste Gerichtshof*) z 28.8.1997 r. w sprawie 3Ob1/97m.

<sup>115</sup> Zasada ta jest niekwestionowana, odwołuje się do niej już Bartolus, por. P. Robier, op. cit., t. II, s. 685 i n. W prawie wspólnotowym – por. wyrok w połączonych sprawach 212-217/80 *Salumi and Others* [1981] ECR 2735, § 9; oraz opinię rzecznika generalnego Warnera w sprawie 7/76 *IRCA* [1976] ECR 1213, 1238. Podobnie w prawie polskim, por. wyrok SN w KZP 14/98 (OSP 1998/12, poz. 222): „dokonywanie zmian przepisów prawa procesowego opiera się na założeniu, w świetle którego z chwilą wejścia w życie nowych przepisów znajdują one zastosowanie także w odniesieniu do już toczących się postępowań”. W głosie do wyroku, Z. Gostyński stwierdza, że „chwytanie w biegu toczącego się postępowania” przez przepisy proceduralne stanowi unormowanie rutynowe; PiP 1999, nr 4, s. 112-115.

<sup>116</sup> Jeżeli „wybór pomiędzy zastosowaniem prawa krajowego a reguł wspólnotowych zależałby od zachowania się instytucji krajowych, a zwłaszcza – operatywności, z jaką są wszczynane oraz kończone postępowania”, w konsekwencji „mogłoby dojść do nieuzasadnionych różnic traktowania transakcji zawartych w tych samych okolicznościach, co byłoby sprzeczne z zasadami równości i praworządności”; por. opinię rzecznika generalnego w połączonych sprawach 212 do 217/80 *Salumi and Others*, § 15.

Poza tym, mimo że chwytnie toczących się postępowań przez nowe przepisy proceduralne ma mocne podstawy w doktrynie, to w omawianym kontekście wspólnotowym reguła ta traci swoje uzasadnienie. Specyfika zakresu czasowego norm proceduralnych polega na tym, że nie ustanawiają one nowych uprawnień czy obowiązków, a jedynie regulują proces ich dochodzenia. Zatem hipoteza stosowania przepisów proceduralnych nie uwzględnia sytuacji faktycznej leżącej u podstaw sporu, a jedynie istnienie postępowania oraz podjęcie konkretnych czynności procesowych. W konsekwencji, zastosowanie normy proceduralnej do przeszłych czynności procesowych w toczącej się sprawie nie może być uznane za retroakcję<sup>117</sup>. Jednakże, jeżeli odwołanie się do przepisów procesowych prowadzi do pojawienia się nowych uprawnień materialnych, reguła intertemporalna prawa procesowego nie ma zastosowania<sup>118</sup>.

Tymczasem we wszystkich omawianych sprawach kwestionowana była – w ramach skargi do sądu od decyzji administracyjnej, apelacji lub kasacji – czynność procesowa podjęta przed akcesją, a więc przed wejściem w życie prawa wspólnotowego. W zasadzie ważność decyzji administracyjnej lub wyroku powinna być oceniana na podstawie przepisów obowiązujących w czasie przyjęcia. Działanie natychmiastowe nowych norm jest możliwe, jeżeli decyzja lub wyrok dotyczący danej czynności procesowej zostaje uchylony (na podstawie dawnego prawa) – co bynajmniej nie jest oczywiste w żadnej z analizowanych spraw, oprócz *Konle*<sup>119</sup>.

Za pewną niekonsekwencję uważać można także uzasadnienie w *Data Delecta* i w *Saldanha* zastosowania wspólnotowego zakazu dyskryminacji, opierające się na tym, że spór przed sądem krajowym dotyczył korzystania z podstawowych swobód wspólnotowych, mimo że ewidentnie spór ten powstał na podstawie sytuacji mającej miejsce przed akcesją. Jeszcze bardziej kontrowersyjna jest sprawa *Beck*, w której Trybunał zdaje się uznawać, że prawo wspólnotowe ogranicza swobodę państw członkowskich do dalszego stosowania dyskryminujących procedur podczas rozstrzygania sporów o ważność transakcji zawar-

---

<sup>117</sup> Por. wyroki niemieckiego *Bundesverfassungsgericht* z 22.3.1983 r. w sprawie 2 BvR 457/78 (63, 343), § 71; oraz z 29.10.1999 r. w sprawie 1 BvR 1996/97, § 19.

<sup>118</sup> Por. P. Roubier, op. cit., t. II, s. 690. Chodzi o sytuacje, gdy „normy proceduralne oraz normy materialne stanowią niepodzielną jedność, której oddzielne przepisy nie mogą być oceniane w oderwaniu”; por. opinię rzecznika generalnego w połączonych sprawach 212 do 217/80 *Salumi and Others*, § 11; lub gdy normy nie są „czysto proceduralne”, por. wyrok niemieckiego *Bundesverfassungsgericht* z 22.3.1983 r. w sprawie 2 BvR 457/78 (63, 343), § 66–67.

<sup>119</sup> Por. opinię rzecznika generalnego w sprawie C–302/97 *Konle* [1999] ECR I–3099, § 6. Podobny przykład podaje J. Gwiazdomorski, op. cit., s. 739.

tych przed akcesją w świetle (otwarciu dyskryminującego) prawa przedakcesyjnego.

Wszystkie powyższe kontrowersje nie wchodziłyby w grę przy innej ewentualnej interpretacji orzecznictwa, sugerującej, że zasada dyskryminacji miała zastosowanie do sytuacji faktycznych w powyższych sprawach z racji działania natychmiastowego samej tej zasady – bez względu na to czy chodziło o przepisy krajowe natury proceduralnej czy materialnej<sup>120</sup>. Na przykład, można by wówczas wnioskować, iż Trybunał uznaje zasadę nied dyskryminacji jako zasadę porządku publicznego wspólnoty (*ordre public*), której działanie natychmiastowe jest ograniczone jedynie do spraw ostatecznie rozstrzygniętych (*causae finitae*, a więc *res judicata vel transacta vel prescripta*)<sup>121</sup>.

Pewniejsza jednak wydaje się inna argumentacja, traktująca zakaz dyskryminacji jako normę nie dopuszczającą istnienia – a więc nie tylko stworzenia – pewnej sytuacji. Wówczas zastosowanie tego zakazu do każdej dyskryminacyjnej sytuacji istniejącej w momencie akcesji, bez względu na czas jej powstania, byłoby logiczne. Dopuszczalność takiej argumentacji potwierdza orzeczenie w *Borrie Clarke*, dotyczące równego traktowania kobiet i mężczyzn na podstawie dyrektywy 79/7/EWG, gdzie Trybunał uznał niedopuszczalność „przedłużenia [po upływie okresu implementacji dyrektywy] ...dyskryminujących skutków wcześniejszego przepisu krajowego”, mimo że przepis miał zastosowanie wyłącznie przed wdrożeniem dyrektywy<sup>122</sup>. Sytuacje w *Konle* i *Beck* są bardzo bliskie sytuacji w *Borrie Clarke*. W tych dwóch pierwszych sprawach chodziło o ustawę przyjętą po akcesji, która miała zastosowanie do sytuacji mającej miejsce przed akcesją w wyniku uznania niekonstytucyjności poprzednich przepisów, lecz która odsyłała do ustawy rządzącej przed akcesją. W *Borrie Clarke* sąd krajowy miał orzec czy ustawa, która zabezpieczała uprawnienia nabyte przed wejściem w życie przepisów wspólnotowych, była sprzeczna z tymi przepisami, o ile naturalnie omijała ona uprawnienia, które nie mogły powstać ze względu na dawne dyskryminujące przepisy krajowe<sup>123</sup>.

Przykładem zastosowania prawa wspólnotowego do skutków czynności podjętych przed akcesją – a więc wyłącznie do wpływu takich

---

<sup>120</sup> Por. taki pogląd na wyrok w *Saldanha* w opinii rzecznika generalnego La Pergoli w sprawie C-355/97 *Beck and Bergdorf* [1999] ECR I-4977, przypis 17, oraz w opinii rzecznika generalnego Cosmas w sprawie C-321/97 *Andersson* [1999] ECR I-3551, § 61.

<sup>121</sup> Podobne podejście sugerował austriacki SN w *Saldanha*.

<sup>122</sup> Por. wyrok w sprawie 384/85 *Borrie Clarke* [1987] ECR 2865, § 8.

<sup>123</sup> Por. wyrok w sprawie 384/85 *Borrie Clarke*.

czynności na sytuacje ukształtowane po akcesji – jest sprawa *Danisco Sugar*<sup>124</sup>. Trybunał podjął się w niej sprawdzenia, czy szwedzki podatek, który miał zastosowanie wyłącznie do sytuacji faktycznej istniejącej przed akcesją, jest niedopuszczalny w świetle wspólnotowej regulacji rynku towarów rolniczych. To orzeczenie było ograniczone do zakresu, w jakim podatek mający zastosowanie przed przystąpieniem do Unii mógł wpłynąć na sytuację produkcji rolniczej składowanej w dniu akcesji<sup>125</sup>. Powyższe podejście – zastosowanie prawa wspólnotowego do skutku lecz nie do samego czynu – wydaje się niemożliwe w innych dziedzinach prawa wspólnotowego, na przykład, w stosunku do pomocy państwa. Wobec tego, orzeczenie w *Danisco Sugar* wydaje się zawierać rozróżnienie pomiędzy przepisami regulującymi powstanie pewnej sytuacji, a przepisami o szerszym zakresie czasowym, obejmującymi powstanie, istnienie oraz wszelkie skutki. Zakaz dyskryminacji stanowiłby normę drugiej kategorii, wobec tego miałyby zastosowanie „nawet do zdarzeń powstałych przed akcesją, ...o ile skutki tych zaistniałych w przeszłości sytuacji wywierają wpływ (i trwają) po akcesji”<sup>126</sup>.

Interpretacja rozszerzająca zakres czasowy zasady niedyskryminacji w stosunku do skutków zdarzeń przeszłych wydaje się sprzeczna z doktryną prawa intertemporalnego<sup>127</sup>. Tymczasem zasadnicze znaczenie tej zasady dla rozwoju prawa wspólnotowego, a także przyjęcie formalnego rozróżnienia widocznego w *Danisco Sugar*, daje racjonalne uzasadnienie takiego podejścia. Poza tym, szeroka interpretacja zakresu czasowego wydaje się być rozwiązaniem jak najbardziej właściwym w kontekście przepisów korzystnych dla osób prywatnych<sup>128</sup>. Trybunał dotychczas nie sprecyzował swojego stanowiska w tej sprawie.

---

<sup>124</sup> Por. wyrok w sprawie C-27/96 *Danisco Sugar* [1997] ECR I-6653.

<sup>125</sup> Zdaniem rzecznika generalnego La Pergoli, sytuację obejmował obowiązek Szwecji, by od dnia przystąpienia usunąć *skutki* przedakcesyjnej legislacji krajowej sprzecznej z prawem wspólnotowym, por. wyrok w sprawie C-27/96 *Danisco Sugar*, § 24–25.

<sup>126</sup> Por. opinię rzecznika generalnego La Pergoli w sprawie C-355/97 *Beck and Bergdorf* [1999] ECR I-4977, przypis 17.

<sup>127</sup> Naruszenie prawa (w przykładach – praw osobistych, prawa rzeczowego) powinno być oceniane na podstawie prawa rządzącego w momencie naruszenia, por. J. Gwiazdomorski, op. cit., s. 741, 751. Poza tym, ogólnie istnieje pogląd, że reżim prawny oceny sytuacji nie może ulec zmianie po zakończeniu postępowania przed sądem pierwszej instancji lub, tym bardziej, instancji apelacyjnej, J. Gwiazdomorski, op. cit., s. 738, 771. Por. również opinię rzecznika generalnego Légera w sprawie C-464/98 *Stefan*, przypis 34.

<sup>128</sup> Np. F. Dekeuwer-Défossez wypowiada się wręcz za przyjęciem stosowania nowych korzystnych dla osób prywatnych przepisów do wszystkich spraw definitywnie nie rozstrzygniętych, jako zasady ogólnej (*rétroactivité de protection*), F. Dekeuwer-Défossez, op. cit., s. 194.

### 3.4. ZASTOSOWANIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO DO ZOBOWIĄZAŃ PRYWATNYCH POWSTAŁYCH PRZED PRZYSTĄPIENIEM DO UNII

3.4.1. Przedmiotem poniższej analizy jest wykładnia czasowego zakresu prawa wspólnotowego w sytuacjach dotyczących uprawnień prywatnoprawnych. W większości spraw omawiane orzecznictwo nie dotyczy jednak klasycznych sytuacji prywatnoprawnych. Wspólnota w zasadzie nie jest kompetentna do ujednolicania czy harmonizacji przepisów prawa prywatnego, co stanowi wyraz ograniczonej kompetencji Wspólnoty<sup>129</sup>. Mimo to przepisy wspólnotowe mają poważny wpływ na przepisy krajowe, dotyczące, między innymi, ubezpieczeń, patentów, praw autorskich, umów o agencji, odpowiedzialności za wadliwą produkcję, ogólniej – przepisów o ochronie konsumenta<sup>130</sup>. Poza tym zastosowanie regulacji wspólnotowej w dziedzinie publicznoprawnej może wywierać pewien skutek na uprawnienia powstałe na podstawie krajowego prawa prywatnego: np. w dziedzinie konkurencji (ważność umów), pomocy państwa (zwrot inwestycji), zamówień publicznych (ważność umów, ekspektatywy potencjalnych kontrahentów), oceny skutków dla środowiska (ekspektatywy przedsiębiorców oraz poczynione przez nich inwestycje).

Ważność dawnych umów oraz czynności podjętych w procedurze poprzedzającej ich zawarcie w świetle nowych norm wspólnotowych została szeroko rozważona w kontekście implementacji wspólnotowej regulacji zamówień publicznych, a także w toku implementacji przepisów o ocenie pewnych przedsięwzięć dla środowiska.

W sprawie *Tögel* Trybunał uznał, że przepisy wspólnotowych dyrektyw w dziedzinie zamówień publicznych nie mają zastosowania do umów zawartych przed akcesją, a więc przed wejściem w życie odpowiednich przepisów<sup>131</sup>. Umowy o świadczenie usług ambulansu, o których unieważnienie zwracał się powód, zostały zawarte jedenaście lat

---

<sup>129</sup> Autonomia krajowego prawa prywatnego ma mocne uzasadnienie historyczne, gdyż kodeks cywilny często stanowi wyraz suwerenności państwa w nie mniejszym stopniu niż Konstytucja; por. D. Caruso, *The Missing View of the Cathedral: The Private Law Paradigm of European Legal Integration*, „Harvard Jean Monnet Working Papers” 1996, nr 72, przypis 15, dostępny na stronie internetowej <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/9609ind.html>.

<sup>130</sup> Por. Komunikat Komisji z 11.7.2001 r. dotyczący wpływu prawa wspólnotowego na prawo umów, COM (2001) 398 final.

<sup>131</sup> Por. wyrok w sprawie C-76/97 *Tögel* [1998] ECR I-5357, § 52.

przed akcesją Austrii. Ponieważ umowy te zawarte były na okres nieokreślony, a nawet pozwalały na coroczną renegocjację taryf oraz innych warunków świadczenia, właściwie efektywnie i na okres nieokreślony wyłączały one daną usługę z zakresu zastosowania przepisów wspólnotowych. Zarówno rzecznik generalny jak i Trybunał nie uznali tego argumentu za wystarczający, by podważyć pewność istniejącego stosunku wynikającego z umowy. Rzecznik generalny Fennelly wnioskował, że zastosowanie przepisów wspólnotowych do umów zawartych przed akcesją byłoby retroaktywne<sup>132</sup>. Podobnie Trybunał orzekł, że „prawo wspólnotowe nie zobowiązuje podmiotu zamawiającego w państwie członkowskim do interwencji ...w istniejące sytuacje prawne zawarte na okres nieokreślony lub kilkuletni, jeżeli te sytuacje powstały przed upływem okresu przeznaczanego do transpozycji dyrektywy 92/50/EWG”<sup>133</sup>.

W sprawie *Komisja v. Francja* Trybunał dokonał jeszcze węższej interpretacji czasowego zakresu przepisów zamówień publicznych. Sprawa ta dotyczyła zastosowania wspólnotowych przepisów o zamówieniach publicznych w sektorach użyteczności publicznej w stosunku do postępowania, które zostało wszczęte przed wejściem w życie dwóch dyrektyw stanowiących pierwszą wspólnotową regulację materii (postępowanie trwało od roku 1990 do 1996, gdy tymczasem okres implementacji dyrektywy 90/531/EWG upłynął 1.1.1993 r., a dyrektywy 93/38/EWG – 1.7.1994 r.). Ponieważ podmiot zamawiający nie opublikował zawiadomienia wymaganego dla rozpoczęcia procedury na podstawie przepisów wspólnotowych, Komisja wszczęła postępowanie na podstawie art. 226 (d. 169) TWE o naruszenie przez Francję prawa wspólnotowego, argumentując, że przepisy wspólnotowe miały być zastosowane, skoro ostateczna decyzja o udzielenie zamówienia nie była jeszcze podjęta przed ich wdrożeniem. Jednakże i rzecznik generalny, i Trybunał zajęli odmienne stanowisko: uznali, że nowe przepisy nie miały zastosowania do czynności proceduralnej (decyzji o wszczęciu negocjacji w stosunku do konkretnego kontrahenta) podjętej przed datą ich wdrożenia, mimo że samo postępowanie zostało zakończone dopiero kilka lat po dacie wdrożenia dyrektyw<sup>134</sup>. W konsekwencji Trybunał potwierdził w międzyczasie przyjęte orzeczenie francuskiej Rady Stanu (*Conseil d'Etat*)<sup>135</sup>.

<sup>132</sup> Por. opinię rzecznika generalnego w sprawie C-76/97 *Tögel*, § 58–66.

<sup>133</sup> Por. wyrok w sprawie C-76/97 *Tögel*, § 4.

<sup>134</sup> Por. wyrok w sprawie C-337/98 *Komisja v. Francja* [2000] ECR I-8377, § 40–42.

<sup>135</sup> Chodzi o wyrok z 20.2.1998 r. w sprawie *Thalineau*; *XVI Annual report on monitoring the application of Community law*, O.J. 1999, C 354/189. Także J. Arnould,

Powyższe podejście intertemporalne jest rozwiązaniem tradycyjnym podczas zmian w prawie zamówień publicznych: nowa ustawa ma zastosowanie wyłącznie do postępowań o udzielenie zamówień wszczętych po wejściu w życie ustawy<sup>136</sup>. Szerszy zakres czasowy jest uzasadniony w stosunku do reguł proceduralnych, które mogą być stosowane do toczących się lub przyszłych postępowań odwoławczych, których przedmiotem jest zamówienie udzielone przed wejściem w życie nowych przepisów<sup>137</sup>.

Dwie powyższe zasady również decydowałyby o rozstrzygnięciu ewentualnych sporów związanych z akcesją. Orzeczenie w sprawie *Geotronics v. Komisja*<sup>138</sup>, chociaż przyjęte w kontekście wdrożenia Traktatu o EOG daje przykład takiej sytuacji. Komisja, działając w imieniu rządu rumuńskiego w ramach programu Phare, ogłosiła w połowie 1993 r. przetarg ograniczony w celu zakupu tachometrów przeznaczonych dla rumuńskiej reformy rolnej. Spośród przedstawionych ofert za najkorzystniejszą komitet oceniający uznał ofertę francuskiej spółki *Geotronics*, lecz także wyraził wątpliwość, czy zamawiane towary pochodzą z państwa członkowskiego Wspólnoty. 10.3.1994 r. Komisja poinformowała zainteresowaną stronę, że oferta została odrzucona po ustaleniu, iż tachometry pochodzą ze Szwecji. Zarówno skarga *Geotronics* o unieważnienie decyzji Komisji oraz o przyznanie odszkodowania przed Sądem Pierwszej Instancji, jak i apelacja od wyroku SPI przed Trybunałem, opierały się głównie na argumentach, że Traktat o EOG, który wszedł w życie 1.1.1994 r. – a więc w toku postępowania o udzielenie zamówienia – wprowadził zasadniczą zmianę do wspólnotowych przepisów o pochodzeniu towarów. Jednakże kolejno SPI, rzecznik generalny i Trybunał uznali, że kryteria udzielenia zamówienia, łącznie z przepisami pochodzenia towarów, powinny być określone na podstawie reżimu prawnego w momencie wszczęcia postępowania o udzielenie za-

---

*Opinion of the French Conseil d'Etat on the Award of Works Concessions*, „Public Procurement Law Review” 2000, nr 9(5), s. 116–119.

<sup>136</sup> Np. art. 128 austriackiego *Bundesvergabegesetz* z 1997 r., BGBl. I Nr 56/1997; art. 3(2) dekretu nr 2001–210 wprowadzającego nowy francuski kodeks zamówień publicznych, *Journal officiel* 07/03/2001, s. 37003. Dyrektywy wspólnotowe, z wyjątkiem normy art. 3 ust. 3 dyrektywy 93/38/EWG, nie zawierają przepisów przejściowych.

<sup>137</sup> Np. nowa ustawa duńska rozszerzająca kompetencję administracyjnej instancji odwoławczej do ustalania odszkodowań, właściwa jest również w stosunku do postępowań odwoławczych od umów zawartych przed wejściem w życie ustawy; S. Treumer, *Increased effectiveness of Public Procurement Remedies in Denmark*, „Public Procurement Law Review” 2000, nr 9(5), s. 120–123.

<sup>138</sup> Por. wyroki w sprawach T–185/94 *Geotronics v. Komisja* [1995] ECR II–2795 oraz C–395/95P *Geotronics v. Komisja* [1997] ECR I–2271.

mówienia. Przepisy Traktatu o EOG nie mogły retroaktywnie zmienić tych kryteriów ani zobowiązać Komisji do odnowienia już wszczętego postępowania, gdyż byłoby to sprzeczne z zasadą pewności prawa<sup>139</sup>.

Podobne zagadnienia międzyczasowe Trybunał miał okazję rozważyć w stosunku do dyrektywy 85/337/EWG dotyczącej oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska. Podczas implementacji tej dyrektywy powstały wątpliwości, czy wspólnotowy standard oceny skutków należy stosować także do tych postępowań przed administracją, które rozpoczęły się przed datą wyznaczoną dla implementacji dyrektywy. Zagadnienie to było szeroko przedyskutowane w sprawie *Bund Naturschutz*<sup>140</sup>. Z jednej strony Komisja, rząd holenderski oraz powód w postępowaniu przed sądem krajowym opowiedzieli się za natychmiastowym działaniem dyrektywy wobec procedur w toku. Odmienne ustosunkowali się do tego land Bawarii, rząd niemiecki, rząd brytyjski, a także rzecznik generalny, utrzymując, że takie działanie podważyłoby zasady pewności prawa, proporcjonalności oraz zaufania osób prywatnych, gdyż podjęły już one pewne kroki w ramach implementacji projektu, o którego zatwierdzenie się ubiegają. W tej sprawie Trybunał ominął zagadnienie temporalne jako hipotetyczne, wypowiadając się dopiero w kolejnej sprawie, *Komisja v. Niemcy*. Trybunał potwierdził w niej ograniczoną interpretację natychmiastowego działania wspólnotowego obowiązku oceny skutków, stwierdzając, że właściwą przesłanką czasową do jego stosowania jest data formalnego wszczęcia postępowania o zezwolenie na przedsięwzięcie, ponieważ jedynie taka przesłanka „pozostaje zgodna z zasadą pewności prawa, a jednocześnie zapewnia efektywność dyrektywy”<sup>141</sup>. Powyższa interpretacja omawianego przepisu była potwierdzona ostatnio w *Burgemeester*, w której to sprawie wysunięto te same dwa argumenty co w *Bund Naturschutz*: niepraktyczność natychmiastowego zastosowania dodatkowych obowiązków do już toczących się skomplikowanych postępowań (w świetle zasady proporcjonalności) oraz niedopuszczalność skutku przepisów wspólnotowych na „sytuacje już ustalone” (w świetle pewności prawa i zasady zaufania)<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> Por. § 21 wyroku i § 25 opinii rzecznika generalnego w sprawie C-395/95P *Geotronics v. Komisja* [1997] ECR I-2271.

<sup>140</sup> Por. wyrok w sprawie C-396/92 *Bund Naturschutz in Bayern and Others v. Freistaat Bayern and Others* [1994] ECR I-3717.

<sup>141</sup> Por. wyrok w sprawie C-431/92 *Komisja v. Niemcy* [1995] ECR I-2189, § 32. Z drugiej strony, Trybunał odrzucił argument, że trwające ponad rok negocjacje nieformalne stanowiły część postępowania.

<sup>142</sup> Por. wyrok w sprawie C-81/96 *Burgemeester* [1998] ECR I-3923, § 23.



Rozstrzygnięcia intertemporalne we wszystkich powyższych sprawach polegały na rozważeniu kolizji zasady pewności sytuacji kontrahentów z zasadą efektywności prawa wspólnotowego. Podobne rozstrzygnięcia wymagają szczególnej ostrożności nie tylko ze względu na tę kolizję, lecz także z powodu dalszych trudności interpretacyjnych. Po pierwsze, interpretacja *post factum* ograniczająca zakres czasowy przepisów wspólnotowych w stosunku do dyrektywy zakazującej wprowadzenia szerszej regulacji może spowodować pewne kontrowersje – dawna szersza implementacja w niektórych państwach członkowskich stanowiłaby właściwie niemożliwe do naprawienia naruszenie prawa wspólnotowego<sup>143</sup>. Po drugie, interpretacja takich pojęć jak „istniejąca umowa”, „ważność transakcji”, „trwające negocjacje”, „renegocjowanie podstawowych warunków umowy”<sup>144</sup> opiera się na prawie krajowym, a więc Trybunał może zważyć możliwość ustalenia tylko pewnych kryteriów minimalnych, które zapewniałyby jednolite zastosowanie przepisów wspólnotowych. Natomiast uznanie, że istnieją pewne wspólnotowe kryteria ważności umowy, podstawowych warunków umowy lub momentu zawarcia umowy podważa autonomię krajowego prawa prywatnego. Trybunał nie rozwiązał wyraźnie tego dylematu, w sprawie *Tögel* uznając właściwość prawa krajowego<sup>145</sup>. Mimo takiego rozstrzygnięcia, respektującego autonomię krajowych przepisów cywilnych, ustalenie pewnych minimalnych kryteriów wspólnotowych wydaje się wyraźne w prawie konkurencji<sup>146</sup> lub – generalnie – w ramach postę-

---

<sup>143</sup> A więc w sytuacji odwrotnej niż wyjaśniona w opinii rzecznika generalnego Gulmanna w sprawie C-396/92 *Bund Naturschutz in Bayern and Others v. Freistaat Bayern and Others* [1994] ECR I-3717, § 39.

<sup>144</sup> Pojęcia te stanowią klucz do rozstrzygnięcia sporów intertemporalnych, dotyczących np. trwania przedakcesyjnych umów w dziedzinie zamówień publicznych (sytuacja w sprawie C-76/97 *Tögel* [1998] ECR I-5357), w prawie konkurencji (sytuacja wyrażona w opinii rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie C-214/99 *Neste*, wyrok z 7.12.2000 r., jeszcze nieopublikowany) lub w świetle zasady niedyskryminacji (sytuacja w sprawie C-464/98 *Stefan*). Chodzi tu o sytuacje podobne do tej przed polskim SN w sprawie CZP 4/98 (OSNC 1998/9, poz. 134), dotyczącej pytania czy umowa kredytowa z 1989 r. stanowiła kontynuację umowy z 1987 r., czy zmianę tej wcześniejszej umowy, czy też nową umowę. Jedynie w tym ostatnim przypadku uzasadnione było poddanie stosunku kredytowego powstałego w r. 1989 r., zasadom udzielania i spłacania kredytu, wprowadzonym od 1989 r.

<sup>145</sup> Rzecznik generalny Jacobs rozważył i odrzucił możliwość ustalenia minimalnych wspólnotowych kryteriów decydujących o tym, czy podstawowe warunki umowy zostały renegocjowane – co byłoby równoznaczne z zawarciem nowej umowy, w sprawie C-76/97 *Tögel*, § 64.

<sup>146</sup> Gdzie koncepcję „ważności tymczasowej” stosuje się do umów standardowych opartych na notyfikowanym modelu oraz do nowacji „dawnych” umów, o ile odnowiona umowa nie zawiera dodatkowych ustaleń ograniczających konkurencję, por. wyrok w sprawie C-39/96 *Free Record Shop* [1997] ECR I-2303.

powania o naruszenie prawa wspólnotowego, gdzie odesłanie do prawa krajowego jest niemożliwe<sup>147</sup>.

3.4.2. Sprawa *Westdeutsche Landesbank Girozentrale*<sup>148</sup> jest jedną z nielicznych klasycznych sytuacji międzyczasowego prawa prywatnego, jakie znalazły się przed Trybunałem, a więc stwarza ona świetny kontekst do porównania prawa wspólnotowego z tradycyjną doktryną intertemporalną. Sprawa ta dotyczyła hipoteki zarejestrowanej w 1991 roku, obciążającej nieruchomość w Wiedniu i zabezpieczającej kredyt udzielony przez niemiecki *Westdeutsche Landesbank*. Wpis hipoteczny był dokonany w DEM, co stanowiło przesłankę nieważności tego aktu na podstawie ówczesnego prawa austriackiego. Tymczasem próba wyegzekwowania hipoteki nastąpiła już po akcesji Austrii, a więc po wejściu w życie wspólnotowej zasady niedyskryminacji, która między innymi zabrania wymagania rejestracji w walucie krajowej w stosunku do hipoteki zabezpieczającej płatność określoną w walucie innego państwa członkowskiego<sup>149</sup>. Zadaniem Trybunału było ustalenie, w jakim zakresie natychmiastowe działanie wspólnotowej zasady niedyskryminacji może mieć działanie rektyfikujące transakcję zawartą przed akcesją, nieważną na podstawie dawnych dyskryminujących przepisów<sup>150</sup>.

Rzecznik generalny Léger rozstrzygnął sytuację powołując się na potrzebę odgraniczenia działania wstecznego od natychmiastowego. Zakaz retroakcji sugeruje, że prawo wspólnotowe nie ma zastosowania do faktu zawarcia transakcji. Tym niemniej, zasada działania natychmiastowego ma zastosowanie do transakcji, która istnieje w dniu akcesji, a więc która nie jest jeszcze uznana za definitywnie nieważną<sup>151</sup>. Jednakże rzecznik generalny stwierdza, że zastosowanie działania na-

---

<sup>147</sup> W sprawie *Komisja v. Francja* Trybunał ocenił, czy podstawowy warunek umowy został renegotjowany – a więc, czy negocjacje zostały przerwane i wszczęte na nowych warunkach – ustalając, że Komisja nie przedstawiła wystarczającej ilości dowodów wykazujących wszczęcie nowych negocjacji (C-337/98 [2000] ECR I-8377, § 43–56).

<sup>148</sup> Por. wyrok w sprawie C-464/98 *Stefan*.

<sup>149</sup> Chodzi o regułę ustanowioną w sprawie C-222/97 *Trummer and Mayer* [1999] ECR I-1661.

<sup>150</sup> Dyskryminujące przepisy austriackie zostały uchylone przez ustawę przyjętą w 1998 r., nie mającą jednak zastosowania do umów dawnych, zawartych przed 31.12.1998 r.; prawo austriackie nie przewiduje możliwości retroaktywnej rektyfikacji czynności prawnych w braku wyraźnych ustaleń w ustawie; por. opinię rzecznika generalnego w sprawie C-464/98 *Stefan*, § 15 oraz przypis 9.

<sup>151</sup> Rzecznik generalny mówi o nieważności definitywnej (*nullité définitive*), nieważności absolutnej od momentu zawarcia (*nullité absolue dès l'origine*) lub nieważności niemożliwej do naprawienia (*caractère irrémédiable de la nullité*); ibidem, § 43.

tychmiastowego wymaga dodatkowego uzasadnienia, gdyż według zasady ogólnej, wydedukowanej z wyżej omawianego orzeczenia w *Tögel*, „w razie zmiennych regulacji, właściwy dla umów cywilnoprawnych pozostaje reżim prawny rządzący w czasie ich zawarcia”<sup>152</sup>. Przewyższenie powyższej zasady ogólnej rzecznik generalny opiera na trzech kumulatywnych przesłankach: interes wspólnotowy wymaga natychmiastowego działania, takie działanie nie podważa pewności prawnej ani ochrony zaufania stron umowy oraz nie wywiera negatywnego skutku na uprawnienia stron trzecich<sup>153</sup>. Trybunał ograniczył się do lakonicznego stwierdzenia, zgodnie z pierwszym wnioskiem rzecznika generalnego: „Wejście w życie prawa wspólnotowego w państwie członkowskim może mieć skutek rektyfikujący taki wpis hipoteczny jedynie o tyle, o ile właściwe prawo krajowe uznaje, że wpis ten posiada jakieś znaczenie prawne dopóki nie zostanie uznany za definitywnie nieważny przez sąd krajowy”, w odróżnieniu od „wpisu, któremu na podstawie właściwego prawa krajowego jest przypisana absolutna i niepoprawialna nieważność, działająca *ex tunc*, tak że wpis ten jest uważany za nieistniejący [*une nullité absolue et irrémédiable, agissant ex tunc et de nature à rendre inexistante ladite inscription; absolute and incurable nullity such as to render that registration non-existent*]”<sup>154</sup>.

Rozwiązanie przyjęte w powyższej sprawie jest o tyle skomplikowane, że rektyfikacja dawnych umów jest ogólnie omawiana w doktrynie jako dopuszczalna *retroakcja* – a w sytuacji akcesyjnej retroakcja niewzględzona w Traktacie akcesyjnym po prostu nie może być dopuszczalna<sup>155</sup>. Poza tym, rozstrzygnięcie materialne jest wyjątkowo niewyraźne: mimo różnorodności poglądów na rodzaje nieważności umów prywatnoprawnych, w zasadzie, nieważność działa *ex tunc* – co jednak nie oznacza, że transakcja zostaje uznana za „nieistniejącą”. Jediną właściwą interpretacją orzeczenia Trybunału wydaje się być pozostawienie sprawy decyzji sądu krajowego na podstawie prawa krajowego – właściwego zarówno do sprecyzowania przesłanek rektyfikacji, jak i do ewentualnego uznania, które prawo – dawne czy nowe – ustala te przesłanki. Interpretacja ta rozwiązuje i kwestię dopuszczalności retroakcji – gdyż wynikałaby ona nie z mocy prawa wspólnotowego, ale z przepisów krajowych.

Bardziej kontrowersyjna wydaje się inna konkluzja rzecznika generalnego Léger’a, wniosująca uznanie zasady dalszego działania

---

<sup>152</sup> Ibidem, § 68, 77.

<sup>153</sup> Ibidem, punkt B.1.

<sup>154</sup> Por. ibidem, § 24–25.

<sup>155</sup> Chodzi o *confirmation*, *rectification* lub *validation rétroactive des contrats nuls antérieurs*, P. Roubier, op. cit., t. I, s. 70–72; F. Dekeuwer-Défossez, op. cit., s. 173.

ustawy dawnej wobec umów z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału. Klasyczna doktryna międzyczasowego prawa prywatnego wyłącza istniejące umowy prywatne z zastosowania zasady działania natychmiastowego ustawy nowej i zastępuje ją zasadą działania dalszego ustawy dawnej<sup>156</sup>. Uzasadnienie tej reguły można znaleźć w ochronie pewności transakcji zawartych na podstawie obowiązującego prawa, ochronie skutecznie „nabytych” uprawnień kontraktowych, jedności reżimu prawnego regulującego stosunek prawny powstały na podstawie umowy, suwerenności aktu woli kontrahentów lub w szczególności umów prywatnych w stosunku do przepisów ogólnych<sup>157</sup>. Jednakże, mimo że zasada dalszego działania ustawy dawnej wydaje się być wygodnym uogólnieniem, podlegała ona licznym różnie ujmowanym wyjątkom, dotyczącym np. przepisów o przejściu praw i wykonaniu<sup>158</sup>, regulacji monetarnych<sup>159</sup>, zobowiązań długoterminowych<sup>160</sup> oraz – ogólnie – norm imperatywnych<sup>161</sup>. Wyjątki te stanowiły punkt znacznych różnic poglądów w doktrynie, podważających sens uznawania zasady jako zasady ogólnej<sup>162</sup>. Współczesna doktryna – przynajmniej francuska – już nie odwołuje się do dalszego działania dawnego prawa<sup>163</sup>.

---

<sup>156</sup> Por. P. Roubier, op. cit., t. I, s. 375; J. Gwiazdomorski, op. cit., s. 761. W prawie polskim zasada ta jest wyrażona w art. XXVI p.w.k.c.; por. wyrok TK w sprawie 1/86, OTK 1986, oraz głosę E. Łętowskiej, PiP 1986, nr 10, s. 142; inaczej J. Gwiazdomorski, który wnioskował o istnieniu tej zasady z art. XLIX p.w.k.c., J. Gwiazdomorski, op. cit., s. 626, 760–761.

<sup>157</sup> Por. P. Roubier, op. cit., t. I, s. 584 i n.. Sam P. Roubier uzasadniał tę regułę szczególnym charakterem norm umowy, ustanowionych przeciw jako wyjątek od jednolitych norm ustawowych. Por. także opinię rzecznika generalnego Léger'a w sprawie C-464/98 *Stefan*. Podobne uzasadnienie dotyczy art. XXVI p.w.k.c., E. Łętowska, op. cit., s. 140–143.

<sup>158</sup> J. Gwiazdomorski, op. cit., s. 752–753.

<sup>159</sup> P. Roubier, op. cit., t. II, s. 126. Odmienne, np. pogląd, że przepisy rozporządzenia nr 1103/97 oraz rozporządzenia nr 974/98 dotyczące wprowadzenia euro mogą być kwestionowane z powodu „retroaktywności” wobec umów istniejących, D. R. R. Dunnett, *Some Legal Principles Applicable to the Transition to the Single Currency*, CMLRev. 1996, nr 33, s. 1147.

<sup>160</sup> Por. J. Gwiazdomorski, op. cit., s. 761. Ale nie P. Roubier, który odwołuje się jedynie do uznania automatycznej i periodycznej nowacji takich umów, zezwalającej na natychmiastowe działanie nowej ustawy od początku następnego okresu, P. Roubier, op. cit., t. II, s. 153–157.

<sup>161</sup> Zagadnienie to jest wyjątkowo nieścisle – np. P. Roubier opiera je na *ordre public*, na normach imperatywnych, a także na odróżnieniu statutu ustawowego od statutu umownego (*statut légal – statut contract*), por. P. Roubier, op. cit., t. I, s. 625, t. II, s. 109, 122.

<sup>162</sup> Por. analizę różnych post-Roubierowskich rozstrzygnięć, F. Dekeuwer-Défossez, op. cit., s. 13 i n.

<sup>163</sup> Por. wyraźne odtrącenie i uzasadnienie w F. Dekeuwer-Défossez, op. cit., s. 11; inni autorzy po prostu nie odwołują się do tej zasady.

Podobnie w prawie wspólnotowym, argument, że reżim prawny regulujący stosunek umowny ulega „zamrożeniu” w dniu zawarcia umowy, jest nie do utrzymania. Sprawa *Tögel* dotyczyła przepisów zamówień publicznych, a więc przepisów regulujących postępowanie zmierzające do zawarcia umowy oraz samo jej zawarcie. Stwierdzenie, że wprowadzenie tego typu przepisów nie ma wpływu na umowy już zawarte wydaje się być prostym potwierdzeniem zakazu retroakcji. Podobnie w pozostałych sprawach dotyczących zamówień publicznych, Trybunał jedynie ustalił, że nowe przepisy nie mają zastosowania do przeszłych elementów sytuacji prawnej, na przykład, nie wymagają wszczęcia na nowo już toczącego się postępowania o udzielenie zamówienia.

Jednak argument pewności sytuacji prawnej kontrahentów przyczynia się do pewnej ostrożności Trybunału podczas rozstrzygania sporów intertemporalnych. We wszystkich wyżej omawianych sprawach Trybunał opowiedział się za węższą interpretacją działania natychmiastowego, uwzględniającą raczej ochronę zaufania osób prywatnych niż efektywność prawa wspólnotowego. Jednakże orzecznictwo to bynajmniej nie pozwala stwierdzić istnienia ogólniejszej zasady, która wręcz wyłączałaby wpływ nowych przepisów wspólnotowych w stosunku do reżimu prawnego regulującego umowy zawarte przed wdrożeniem przepisów. Poza tym, w sytuacjach, gdy zastosowanie przepisu wspólnotowego nie wywiera negatywnego skutku na uprawnienia osób prywatnych, szersza interpretacja działania natychmiastowego jest jak najbardziej odpowiednia<sup>164</sup>.

3.4.3. Przepisy wspólnotowe, mające wpływ na różne dziedziny krajowego prawa prywatnego, również zaprzeczają istnieniu zasady, na podstawie której nowe przepisy nie miałyby zastosowania do umów zawartych przed ich wdrożeniem. Przepisy regulujące zakres ubezpieczeń komunikacyjnych nie mają zastosowania do wypadków sprzed ich wejścia w życie – co nie oznacza bynajmniej, że nie mają zastosowania do umów zawartych przed ich wejściem w życie<sup>165</sup>. Dyrektywa 86/653/EWG dotycząca umów o agencji przyjmuje założenie natychmiastowego działania przepisów<sup>166</sup>. Dyrektywa 93/98/EWG w sprawie harmonizacji okre-

---

<sup>164</sup> Np. w wyroku w sprawie C-464/98 *Stefan*.

<sup>165</sup> Por. wyroki w sprawach 316/93 *Vaneetveld v. Le Foyer* [1994] ECR I-763 oraz C-348/98 *Mendes Ferreira and Delgado Correia Ferreira* [2000] ECR I-6711.

<sup>166</sup> Jednak w art. 22 ust. 1 ustanawia się opcję odsunięcia zastosowania przepisów do umów istniejących na okres czteroletni, z wyjątkiem Irlandii i Wielkiej Brytanii, wobec których na ten okres została odsunięta ogólna data transpozycji. Przepisy te są

su ochrony prawa autorskiego i określonych praw pokrewnych może mieć zastosowanie do umów o dystrybucji zawartych przed datą jej transpozycji<sup>167</sup>.

Oczywiście inna sytuacja powstaje w razie wyraźnego ograniczenia zakresu czasowego w przepisach intertemporalnych wtórnego aktu wspólnotowego. Na przykład, dyrektywa 85/374 w sprawie dostosowania przepisów dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe ogranicza swoje zastosowanie do towarów wprowadzonych do obiegu po wejściu w życie jej przepisów. Dyrektywa 93/13/EWG o niedozwolonych klauzulach w umowach konsumenckich ma wpływ jedynie na umowy zawarte po upływie okresu przeznaczanego dla jej implementacji.

Mocno ugruntowane ograniczenie zakresu czasowego jest przyjęte we wspólnotowym prawie dotyczącym pomocy państwa. Indywidualna pomoc oraz schematy pomocy istniejące w momencie akcesji wchodzi w zakres szerszego pojęcia „istniejącej pomocy”<sup>168</sup>. Odmienne niż nowa pomoc, pomoc istniejąca nie podlega obowiązkowi wcześniejszej notyfikacji, a więc jest legalna aż do odmiennej decyzji Komisji oraz do upływu określonego w takiej decyzji rozsądnego okresu wyznaczonego do poprawienia lub wstrzymania pomocy<sup>169</sup>. Istniejąca pomoc nie podlega rewindykacji. Pewne zastrzeżenie tej zasady odnosi się do obowiązku notyfikacji istniejących schematów pomocy, który wobec nowych państw członkowskich jest obowiązkiem negocjacyjnym. Teoretycznie można argumentować, że gdyby państwo starające się o członkostwo w Unii w złej wierze naruszyło obowiązek informowania o istniejącej pomocy podczas negocjacji akcesyjnych, to rewindykacja takiej pomocy po przystąpieniu do Unii byłaby możliwa. Co prawda, taka sytuacja

---

określone konkretną datą, a więc nie mają zastosowania w sytuacji akcesyjnej – wobec tego niemożliwe byłoby odwołanie się do ugruntowanej w prawie polskim reguły intertemporalnej, stanowiącej, że pełnomocnictwo podlega pod każdym względem przepisom, które obowiązywały w chwili jego udzielenia (J. Gwiazdomorski, op. cit., s. 743).

<sup>167</sup> Włoska implementacja, przewidująca trzymiesięczny termin dla zbytu nagrań nie podlegających ochronie na podstawie przepisów wcześniejszych, została uznana za zgodną z prawem wspólnotowym; por. wyrok w sprawie C-60/98 *Butterfly Music v. CEMED* [1999] ECR I-3939.

<sup>168</sup> Art. 1 pkt b(i) w rozporządzeniu nr 659/1999. Reguła ta potwierdza wcześniejsze konsekwentne orzecznictwo Trybunału, por. wyrok w sprawie C-387/92 *Banco de Credito Industrial* [1994] ECR I-877, § 19. Por. J.-P. Kepenne, *Guide des aides d'état en droit communautaire*, Bruxelles 1999, s. 181-182; A. Sinnavee, P.J. Slot, *The New Regulation on State Aid Procedures*, CMLRev. 1999, nr 36, s. 1158-1160; S. Dudzik, *Ochrona zaufania a obowiązek rewindykacji nielegalnej pomocy państwa dla przedsiębiorstw na podstawie prawa wspólnotowego* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, pod red. S. Biernata, Kraków 2000, s. 471.

<sup>169</sup> Art. 17-19 w rozporządzeniu nr 659/1999.

nigdy nie została postawiona przed Trybunałem<sup>170</sup>, i bynajmniej nie jest pewne czy Trybunał posiadałby kompetencję do orzekania o sytuacji wynikłej przed przystąpieniem danego państwa. Praktyczne rozwiązanie zostało przyjęte przy akcesji Austrii, Finlandii i Szwecji w sektorze rolniczym, gdzie Akt akcesyjny ograniczał zastosowanie wspólnotowego reżimu „pomocy istniejącej” do pomocy notyfikowanej w przeciągu czterech miesięcy po akcesji<sup>171</sup>.

Poza ograniczeniami wynikającymi z przepisów o istniejącej pomocy, prawo wspólnotowe stosuje się do każdej pomocy udzielonej po dniu akcesji<sup>172</sup>, bez względu na przedakcesyjne fakty, które miały wpływ na decyzję o udzieleniu lub wręcz zobowiązywały do udzielenia takiej pomocy<sup>173</sup>.

Ograniczenie zakresu czasowego przepisów prawa konkurencji, mających zastosowanie wobec podmiotów prywatnych, jest wyrażone w art. 5 i 7 rozporządzenia nr 17 i odnosi się do tak zwanych „dawnych” umów, istniejących w czasie wejścia w życie tego rozporządzenia i notyfikowanych Komisji w przeciągu określonego okresu. Koncepcja tego ograniczenia została sprecyzowana w orzecznictwie Trybunału, odwołującym się do zasady pewności sytuacji umownej. „Dawne” umowy objęte zakresem art. 81 ust. 1 TWE są uważane za „tymczasowo ważne” do czasu podjęcia decyzji przez Komisję co do możliwości zastosowania art. 81 ust. 3 TWE, ewentualnie, do końca wyznaczonego w tej

---

<sup>170</sup> Została ona rozważona w opinii rzecznika generalnego w sprawie C-387/92 *Banco de Credito Industrial*, § 78.

<sup>171</sup> Art. 144 w Akcie akcesyjnym Austrii, Finlandii oraz Szwecji. Notyfikacja przed akcesją była wyraźnie przyrównana notyfikacji poakcesyjnej. Ogólnie, pomoc państwa podlegała kompetencji Komisji na podstawie Traktatu o EOG, więc pomoc objęta przez zakres tego Traktatu została wyłączona z pojęcia umowy istniejącej – z mocy art. 144 oraz 172 Aktu akcesyjnego.

<sup>172</sup> Lecz nigdy do *skutków* pomocy udzielonej przed akcesją, np. wyłączenie do wniesienia kapitału po dniu akcesji, pokrycia kosztów operacyjnych powstałych po akcesji, ulg podatkowych w stosunku do poakcesyjnych okresów opodatkowania; por. wyroki w połączonych sprawach C-278/92, C-279/92 i C-280/92 *Hiszpania v. Komisja* [1994] ECR I-4103, oraz w sprawie C-387/92 *Banco de Credito Industrial*. Inaczej w kontekście zjednoczenia Niemiec – z racji, że doszło tylko do powiększenia terytorium państwa członkowskiego – pomoc RFN mająca zastosowanie na terytorium byłej NRD była objęta przepisem art. 87 (d. 92) ust. 3 „najpóźniej od czasu gdy NRD stała się częścią zjednoczonych Niemiec, a także, choć nie jest to pewne, ... przed zjednoczeniem, z racji, że skutki pomocy będą odczuwane we Wspólnocie zarówno przed jak i po zjednoczeniu”; por. punkt 2.1 decyzji Komisji z 17.7.1990 r., SEC(1990)1536/1.

<sup>173</sup> Por. wyroki w połączonych sprawach C-278/92, C-279/92 i C-280/92 *Hiszpania v. Komisja* oraz w sprawie C-387/92 *Banco de Credito Industrial*. Odmiennie, lecz zdaje się wyjątkowo – w decyzji Komisji w sprawie pomocy hiszpańskiej w celu naprawienia konsekwencji wypadku w l'Amozo Cadiz z 1978 r., O.J. 1997, C 354/2.

decyzji okresu zezwalającego na renegowanie lub zerwanie umowy sprzecznej z prawem konkurencji<sup>174</sup>. Koncepcja „ważności tymczasowej” jest stosowana bezterminowo<sup>175</sup>. Podobnie też ograniczenie zastosowania nowych przepisów do „istniejących umów” jest używane podczas zmian rozporządzeń wprowadzających wyłączenia grupowe<sup>176</sup>.

Odpowiednie przepisy przejściowe wspólnotowego prawa konkurencji, dotyczące dawnych umów, zawartych przed akcesją, zostały przewidziane we wszystkich poprzednich Aktach akcesyjnych<sup>177</sup>. Konstrukcja umów istniejących w momencie akcesji została także powołana do określenia zakresu wyłączeń grupowych w stosunku do umów zawartych przed przystąpieniem<sup>178</sup>. Koncepcje te miały szczególne znaczenie praktyczne w sporach cywilnych dotyczących podstaw jednostronnego zerwania umowy<sup>179</sup>. Poza ustaleniami przejściowymi, prawo konkurencji ma natychmiastowe zastosowanie od momentu akcesji<sup>180</sup>. Jednakże naruszenia, odnoszące się do okresu sprzed przystąpienia, są uwzględniane jedynie o ile miały one konsekwencje negatywne na ówczesnym terytorium Wspólnoty, co ma szczególne znaczenie dla ustalania wymiaru kary<sup>181</sup>.

Analiza jasnych przepisów intertemporalnych w prawie wspólnotowym wskazuje, że powinny być one interpretowane jako odstępstwa od ogólnej zasady natychmiastowego działania prawa wspólnotowego, która ma zastosowanie również na terenie prawa prywatnego. Przepisy te bynajmniej nie potwierdzają możliwości domniemania właściwości prawa krajowego wobec transakcji zawartych przed akcesją.

---

<sup>174</sup> Por. wyroki w sprawach 13/61 *de Geus v. Bosch* [1962] *English Special Edition*, s. 45; 1/70 *Rochas* [1970] ECR 515; 48/72 *Brasserie de Haecht v. Wilkin-Janssen* [1973] ECR 77. Por. M. Sudoł, *Zakres kompetencji sądów krajowych w dziedzinie wspólnotowego prawa krajowego* [w:] *Studia z prawa...*, s. 415–419.

<sup>175</sup> Por. wyrok w sprawie C–39/96 *Free Record Shop* [1997] ECR I–2303.

<sup>176</sup> Np. art. 8 rozporządzenia Komisji nr 2658/2000 o zastosowaniu art. 81 ust. 3 TWE do kategorii porozumień specjalizacyjnych, zmieniającego rozporządzenie nr 417/85.

<sup>177</sup> Art. 25 w rozporządzeniu nr 17, zmieniany w toku kolejnych akcesji. Poprawka rozporządzenia była konieczna, gdyż jego przepisy przejściowe określają konkretne daty notyfikacji. Podczas akcesji Austrii, Finlandii i Szwecji, przepisy te nie miały zastosowania do umów objętych kompetencją Komisji z racji art. 53 Traktatu o EOG; a w stosunku do art. 65 TWWiS – art. 1 oraz 2 w Protokole nr 25 do tegoż Traktatu (art. 171 Aktu akcesyjnego).

<sup>178</sup> Np. art. 26 Aktu akcesyjnego Hiszpanii i Portugalii w stosunku do rozporządzenia nr 1984/83 dotyczącego porozumień w sprawie wyłącznego zakupu.

<sup>179</sup> Np. wyrok w sprawie C–39/92 *Petrogal v. Correia* [1993] ECR I–5659 oraz wyrok z 7.12.2000 r. w sprawie C–214/99 *Neste* (jeszcze nieopublikowany).

<sup>180</sup> Por. wyrok w połączonych sprawach 97/87 do 99/87 *Dow Chemical Iberica v. Komisja* [1989] ECR 3165, § 63.

<sup>181</sup> Por. decyzję Komisji 89/191/EWG, O.J. 1989, L 74/21, § 65.



#### 4. UWAGI KOŃCOWE

Od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej sądy polskie podejmą obowiązek bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego, wiążący się również ze stosowaniem norm intertemporalnych zawartych w tym prawie. Powyższe rozważania wskazują, że dynamicznie rozwijające się podejście Trybunału do rozstrzygnięć międzyczasowych w znacznym stopniu odbiega od niektórych rozwiązań klasycznych, przyjętych także w prawie polskim. Po pierwsze, Trybunał pragmatycznie i rozszerzająco interpretuje możliwość odwołania się (nawiązania) do zdarzeń, które miały miejsce przed przystąpieniem do Unii, podczas ustalania zakresu uprawnień nabytych na podstawie prawa wspólnotowego już po przystąpieniu. Po drugie, wyjątkowo szeroki zakres czasowy może być nadany przepisom ustanawiającym zakaz dyskryminacji, który wszakże stanowi podstawę funkcjonowania swobód wspólnotowych. Wspólnotowy zakaz dyskryminacji mógłby mieć zastosowanie nawet w stosunku do sytuacji wynikłych przed przystąpieniem do Unii, lecz jeszcze definitywnie nierozstrzygniętych w momencie przystąpienia. Po trzecie, klasyczna zasada stosowania dawnego prawa wobec umów prywatnoprawnych, zawartych przed wprowadzeniem nowych przepisów, nie została przyjęta w orzecznictwie wspólnotowym. Wobec tego, w braku wyraźnych przepisów międzyczasowych, w momencie akcesji prawo wspólnotowe zaczyna natychmiast działać w stosunku do zobowiązań prywatnoprawnych powstałych przed przystąpieniem, lecz nadal istniejących.

Opracowania w zakresie prawa międzyczasowego często wspominają o niejednolitości, kazuistyce, słabej przewidywalności, nieostrości terminologii dotyczącej rozstrzygnięć intertemporalnych. Podobne sytuacje międzyczasowe bywają odmiennie traktowane w różnych systemach prawa, w różnych dziedzinach tego samego systemu, wreszcie nawet w kolejnych rozstrzygnięciach identycznych sytuacji w orzecznictwie tego samego sądu. Tym trudniejsze wydaje się rozwiązywanie sporów międzyczasowych w prawie wspólnotowym, które opiera się na pewnych ogólnych zasadach oraz licznych szczątkowych regulacjach, mających wpływ na różne dziedziny prawa krajowego, a poszukuje kompromisu pośród czasem radykalnie odmiennych rozwiązań krajowych. Niniejsza praca stanowi więc jedynie próbę zaznaczenia pewnych zagadnień problematycznych widocznych w dotychczasowym orzecznictwie wspólnotowym. Wiele szczególniejszych kontrowersji międzyczasowych zostało poza zakresem tej pracy. Dotyczą one choćby zakresu obowiązków wynikających z samego faktu podpisania Traktatu akce-

syjnego, a więc przed jego wejściem w życie; kolizji prawa wspólnotowego z przedakcesyjnymi zobowiązaniami międzynarodowymi nowego państwa członkowskiego; zagadnień międzyczasowych w prawie karnym. Spory międzyczasowe również ściśle wiążą się z kwestią interpretacji i stosowania okresów przejściowych przewidzianych w Traktacie akcesyjnym. Podobne zagadnienia, związane z przystąpieniem nowych państw do Unii Europejskiej, prawdopodobnie zyskają większe znaczenie podczas przewidywanego rozszerzenia Unii.